

Forholdet mellom Norge og Etiopia

En analyse av årsakene til krisen i 2007

Bente Sørli



Master i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

26.11.2009

Forord

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Morten Bøås (vår/høst 2009), for alle gode råd og uvurderlig hjelp. Takk for god veiledning under hele prosessen, men spesielt i innspurten av oppgaven.

Videre vil jeg takke de jeg har studert med disse to årene på master. Takk for god moralsk støtte da arbeidet med oppgaven var på sitt mest utfordrende, og takk for mange og lange lunsj- og kaffepauser. Disse pausene har vært en hyggelig avkobling i studietiden.

Monica Lea Seppola, Guro Vigdahl Svendsen og Kathrine Ørstavik- tusen takk for at dere tok på dere jobben med å lese korrektur.

Til slutt vil jeg takke øvrig familie og venner for å ha støttet og oppmuntret meg i denne prosessen. En spesiell takk til mamma og pappa som har trodd på meg gjennom hele studietiden.

Ansvar for eventuelle feil og mangler som skulle forekomme ligger hos forfatteren alene.

Antall ord (inkludert alt): 36 083

Oslo, 24.11.2009

Bente Sørli

Sentrale forkortelser

CUD:	Coalition for Unity and Democracy
EPLF:	Eritrean People's Liberation Front
EPRDF:	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
ERD:	Emergency Relief-Desk
FTP:	Federal Transitional Parliament
NLM:	Norsk Luthersk Misjonssamband
OAU:	Organisation for African Unity
OLF:	Oromo Liberation Front
ONLF:	Ogaden National Liberation Front
SPLM:	Sudanese People's Liberation Front
TFG:	Transitional Federal Government
TGE:	The Transitional Government of Ethiopia
TNA:	Transitional National Assembly
TNG:	Transitional National Government
TPLF:	Tigrayan People's Liberation Front
UIC:	Union of Islamic Court
UNMEE:	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea

Innhold

FORORD.....	III
SENTRALE FORKORTELSER.....	IV
INNHold	VI
1. INNLEDNING	1
1.1 TEMA	1
1.2 HVA SKAL JEG FINNE UT AV?	5
1.3 PROBLEMSTILLINGER	6
1.4 DEN NORSKE UTENRIKSPOLITISKE PRAKSIS.....	9
1.5 DEN DIPLOMATISKE KRISEN	10
1.6 TEORETISK RAMMEVERK	15
1.7 HVORDAN SKAL JEG GJENNOMFØRE OPPGAVEN?	18
1.7.1 Casestudie.....	18
1.7.2 Datainnsamling.....	20
1.7.3 Triangulering.....	23
1.7.4 Validitet.....	23
1.7.5 Reliabilitet.....	26
1.8 KAPITTELOVERSIKT	27
2. TEORI.....	29
2.1 INTERNASJONAL POLITIKK	31
2.1.1 Realisme.....	32
2.1.2 Pluralisme.....	33
2.2 ANARKIMODELLEN PÅ REGIONALT NIVÅ OG REGIMESIKKERHET.....	35

2.3	UTENRIKSPOLITIKK.....	40
2.4	BESLUTNINGSTAKING	41
2.4.1	<i>Allisons begrepsmessige modeller</i>	<i>41</i>
2.5	AVSLUTNING.....	47
3.	FORHOLDET MELLOM NORGE OG ETIOPIA	49
3.1	ETIOPIAS FORHOLD TIL ANDRE STATER PÅ AFRIKAS HORN.....	49
3.1.1	<i>Etiopias forhold til Eritrea.....</i>	<i>50</i>
3.1.2	<i>Etiopias forhold til Somalia og Sudan</i>	<i>56</i>
3.1.3	<i>Staten Etiopia.....</i>	<i>59</i>
3.2	FORHOLDET MELLOM NORGE OG ETIOPIA FØR DEN DIPLOMATISKE KRISEN.....	63
3.2.1	<i>Forholdet mellom Norge og Etiopia før det ble opprettet norsk ambassade</i>	<i>64</i>
3.2.2	<i>Forholdet mellom Norge og Etiopia etter at det ble opprettet ambassaden</i>	<i>67</i>
3.3	AVSLUTNING.....	70
4.	DE BAKENFORLIGGENDE ÅRSAKENE TIL KRISEN	72
4.1	DE ULIKE ÅRSAKENE TIL AT KRISEN MELLOM NORGE OG ETIOPIA SKJEDDE	72
4.1.1	<i>Norsk kritikk av etiopisk demokrati</i>	<i>72</i>
4.1.2	<i>Norge blandet seg inn i forholdet mellom Etiopia og Eritrea.....</i>	<i>80</i>
4.1.3	<i>Norge var kritisk til Etiopias intervensjon i Somalia</i>	<i>83</i>
4.2	AVSLUTNING.....	85
5.	NORGES FORHOLD TIL ETIOPIA UNDER OG ETTER DEN DIPLOMATISKE KRISEN	88
5.1	NORGES FORHOLD TIL ETIOPIA UNDER KRISEN	89
5.2	NORGES FORHOLD TIL ETIOPIA ETTER KRISEN	96
5.3	AVSLUTNING.....	98

6.	AVSLUTNING	100
6.1	FORHOLDET FØR KRISEN	101
6.2	FORHOLDET UNDER KRISEN	102
6.3	FORHOLDET ETTER AT DET BLE NORMALISERT	103
6.4	HVORFOR VELGER ET BISTANDSMOTTAKENDE LAND Å DELVIS BRYTE DE DIPLOMATISKE FORBINDELSENE MED ET BISTANDSGIVENDE LAND?	103
KILDELISTE.....		107

Horn of Africa



802104 (544686) 12-92

Kilde: www.reliefweb.int

1. Innledning

1.1 Tema

Verden er organisert i stater som har ulik grad av samhandling mellom seg. Denne samhandlingen er organisert gjennom et sett av lover og regler for å forhindre at statene tyr til vold mot hverandre. Noen ganger kan denne samhandlingen bryte sammen, og dette fører til diplomatiske kriser, og i noen tilfeller også krig og konflikt.

Et diplomatisk brudd blir av Lord Gore-Booth definert som: “This act, usually decided and announced unilaterally, indicates a strong objection by a government to language or actions on the part of another government or other governments” (Gore- Booth 1979: 187). Hvis en stat velger å bryte de diplomatiske forbindelsene med en annen stat er det som regel en følge av at nasjonale interesser eller verdier til staten som bryter forbindelsen ikke blir sikret. På den måten har en stat mulighet til å endre eller vise at staten ikke er fornøyd med en annen stats oppførsel. Denne formen for diplomatisk virkemiddel er et av de alvorligste utenrikspolitiske virkemidlene en stat har. En variasjon av dette virkemidlet er å delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med en annen stat (Holsti 1992: 134).

Diplomatiske kriser mellom bistandsgivere og bistandsmottakere er en form for diplomatisk krise. Forholdet mellom disse landene er asymmetrisk. En bistandsgiver kommer ofte med retningslinjer og krav på hvordan de mener at ting skal være, for eksempel innenfor demokrati og menneskerettigheter, i mottakerlandet. Dette kan føre til at det bistandsmottakende landet føler at de får for mange krav mot seg, og at det til slutt blir krav som blir stilt til dem. Dette kan igjen føre til at det blir en diplomatisk krise mellom de to landene. Jeg vil se på diplomatiske kriser mellom bistandsgivere og bistandsmottakere, der det er bistandsmottakeren som har tatt avgjørelsen om å bryte eller delvis bryte den bilaterale diplomatiske forbindelsen. Et diplomatisk brudd som bistandsmottakeren har tatt initiativ til, er ofte en følge av at denne staten føler at regimesikkerheten er truet. Mange av

de politiske handlingene som Norge har gjennomført overfor Etiopia i årene før den diplomatiske krisen har, fra Etiopias side, blitt sett på som en trussel mot Etiopias regimesikkerhet. I stater som Etiopia, som blir sett på som svake, er regimesikkerhet overordnet alt annet. Hvis den politiske eliten i en stat som Etiopia velger å sette andre aspekter ved staten høyere enn regimesikkerheten, kan dette føre til at regjeringen mister makten. Begynner de med en statsbyggingsprosess hvor de satser på aktiviteter som å styrke de statlige institusjonene, er det stor sjanse for at den politiske eliten blir utsatt for statskupp eller opprør som gjør at de mister makten. En annen grunn til at regimer som Etiopia velger å sette regimesikkerheten over alle andre faktorer i staten, er trusler fra grupperinger utenfor staten, eller andre stater. Disse eksterne truslene kan for eksempel være at en sterk stat støtter et kupp eller en regjering som er lite vennlig innstilt til staten (Jackson 2007: 149-155). Dette er tilfellet med Etiopia og Eritrea, og Etiopia og Somalia. Norge hadde, og har, god kontakt med Eritrea, og hadde en strategi om at Eritrea kunne spille en positiv rolle på Afrikas Horn¹. Etiopia så på denne støtten til Eritrea som en trussel, for Eritrea kunne ta over den rollen som Etiopia hadde når det gjaldt fred og forsoning på Afrikas Horn. Det var også problematisk for Etiopia at Norge hadde god kontakt med Union of Islamic Courts (UIC) i Somalia, og at Norge ikke støttet Etiopia da de valgte å gjøre en invasjon i Somalia. Det at Norge valgte å støtte en stat som har store territorielle interesser i Etiopia, samtidig som at UIC hadde erklært at de var Etiopia-fiendtlig, er også en trussel mot regimesikkerheten i Etiopia. Norge har vært kritiske til både menneskerettigheter og demokrati i Etiopia, i tillegg har Norge hatt god kontakt med Etiopias to hovedfiender, Eritrea og Somalia. Norge valgte å kutte bistanden til både Etiopia og Eritrea da krigen mellom disse brøt ut i 1998, og Etiopia har ikke blitt hovedsamarbeidsland igjen etter dette. Likevel har Norge fortsatt å stille kritiske spørsmål ved menneskerettigheter og demokrati i Etiopia, og spesielt etter valget i 2005 var Norge kritiske. Etter dette valget var forholdet mellom Norge og Etiopia kjølig², men det tok seg opp igjen. Da Norge valgte å bestille et

1 Samtale med Raymond Johansen 27/10-09

2 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7. Norges forhold til andre land, regioner og ikke-ankjente stater. 5.52006-17.11.2006

møterom i FN-bygningen i New York for å få til en dialog mellom Etiopia og Eritrea om grensekonflikten, følte Etiopia at Norge blandet seg inn i forhold som kunne true sikkerheten til den sittende regjeringen i Etiopia. Dette førte til at Etiopia valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater i august 2007.

Keiser Menelik 2. begynte på slutten av 1880-tallet å ekspandere utover andre staters territorium. Han erobret den sørlige, vestlige og østlige delen i det som i dag er Etiopia, for å vinne kampen om koloniseringen mot Storbritannia, Italia og Frankrike (Tronvoll 2009: 26). Ut fra dette har Etiopia ofte blitt oppfattet som en imperiestat (Tronvoll og Aadland 1995: 23) Det at Etiopia blir oppfattet som en imperiestat påvirker forholdet til de andre statene på Afrikas Horn. Etiopia har vært i konflikter med Eritrea, Somalia og Sudan. Konfliktene med Eritrea og Somalia har stort sett dreid seg om territorielle spørsmål, men Etiopia har også opprettholdt disse konfliktene fordi de føler at de sittende regjeringene i statene er Etiopia-fiendtlige. Når Norge både har god kontakt med disse statene, og begynner å blande seg inn i konfliktene ser Etiopia dette som en trussel mot regimets sikkerhet. Dette var en trussel fordi det kunne øke sjansen for at det ble et voldelig opprør mot regimet. Etiopia prøvde å ta opp dette synspunktet med Norge ved flere anledninger før den diplomatiske krisen fant sted, men Norge forsto ikke denne problemstillingen. Norge hadde et stort engasjement på Afrikas Horn som innebar involvering i freds- og forsoningsprosesser. De forsto ikke hvorfor Etiopia synes det var problematisk at Norge hadde god kontakt med alle partene i konfliktene på Afrikas Horn. Det norske utenrikspolitiske byråkratiet er komplekst. Det er mange aktører og enheter, så det er ikke lett å oppnå en helhetlig forståelse for hvordan situasjonen er i Etiopia eller på Afrikas Horn.

Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia i august 2007 føyer seg inn i en rekke av andre diplomatiske kriser, hvor det bistandsmottakende landet bestemmer seg for helt eller

delvis å bryte den diplomatiske forbindelsen. Norge har én gang tidligere, i fredstid³, opplevd at et land velger å bryte de diplomatiske forbindelsene med Norge, dette bruddet var med Kenya i 1990.

Jeg har valgt å se på caset mitt ut i fra to forskjellige forklaringsmodeller. Den ene forklaringsmodellen, som jeg skal forklare Etiopias handlinger ut i fra, er en anarkimodell, under her vil jeg se på regimesikkerhet. Dette er fordi Etiopia er en stat som befinner seg i en region hvor det råder en ekstremversjon av det anarkiet som realistene mener befinner seg i verdenssamfunnet. Det er en overordnet regional organisasjon på Afrikas Horn, Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Denne prøver å regulere forholdet mellom statene i regionen og å fremme fred og stabilitet (African Union 2009). Denne organisasjonen er imidlertid dårlig institusjonalisert. Dette er fordi statene i denne regionen er preget av at det er sårbare forhold mellom landene, og en regional organisasjon kan ikke være mer enn summen av samhandlingen mellom statene (Terlinden 2004: 6).

Den andre forklaringsmodellen jeg skal bruke er den ene begrepsmessige modellen til Graham T. Allison, modell 3 "byråkratisk politikk". Jeg velger å bruke denne modellen fordi den forklarer hvordan ulike utenrikspolitiske handlinger blir dannet som en følge av at det er mange forskjellige aktører, og disse aktørene har ulike preferanser, og gjør ulike valg. I tillegg er det et komplekst byråkratisk system som bidrar til at det ikke blir en helhetlig forståelse av en politikk (Allison 1999: 290-291). De norske handlingene overfor Etiopia var et resultat av det komplekse systemet, hvor enhetene i byråkratiet hadde dårlig

3 Norge har vært har ikke vært i andre diplomatiske brudd eller delvise brudd i fredstid. Men Norge har opplevd diplomatiske brudd ved to anledninger før. Den første gangen var i 1917 da det var et diplomatisk brudd mellom Norge og Russland som følge av marsrevolusjonen (Danielsen 1964: 58-64). Den andre gangen var i forbindelse med 2. verdenskrig. Da ble de diplomatiske forbindelsene mellom Norge og Danmark, Norge og Sverige, og Norge og Finnland brutt. Disse bruddene tilskrives verdenskrigen (Sverdrup 1996: 74).

kommunikasjon seg i mellom. Hadde kommunikasjonen vært bedre ville kanskje byråkratene sett at det lå en krise latent mellom Norge og Etiopia, og da kunne krisen vært unngått.

I verdenssamfunnet er Norge en småstat, dette vil si at for å opprettholde statens sikkerhet må den basere seg på hjelp fra andre stater. I tillegg kan ikke en småstat, verken alene eller i små grupper, utgjøre en betydelig påvirkning på det internasjonale systemet (Hey 2003: 3). Det som ofte kjennetegner en småstats utenrikspolitikk er en uttrykt tro på internasjonal fred og sikkerhet, en verbalt uttrykt støtte til menneskerettigheter og en fordømmelse av aggresjon (Barston 1973: 14). Norge er ikke en stor stat når det kommer til reell makt, men har et omdømme som gjør Norge til en mektig stat i bistandssammenheng. Det er et rikt land som er blant de landene i verden som gir mest bistand når det gjelder prosentandel av BNP. Dette er områder som Norge har komparative fortrinn på (Liland og Kjerland 2003: 83-84).

Etiopia er et av de fattigste landene i verden, og er rangert som nummer 170 av 177 av FN når det gjelder menneskelig utvikling (Utviklingsfondet 2009). Etiopia er helt avhengig av bistand fra andre land, mye av grunnen til dette er at landet har vært preget av sult og tørke de siste årene. Men på Afrikas Horn er Etiopia en mektig stat. Den dominerende rollen er en følge av at Etiopia er det mest folkerike landet med best økonomi og militær styrke i regionen (Pausvang 2004). Det kommer også av at de får mye støtte av internasjonale aktører, spesielt fra USA. Etiopia har også vært aktive i kampen mot terror, blant annet i Somalia, og dette har de gjort i bytte mot støtte og bistand fra USA (U.S Department of State 2009).

1.2 Hva skal jeg finne ut av?

I denne oppgaven vil jeg se på diplomatiske kriser mellom land, først og fremst se på diplomatiske kriser mellom giverland og mottakerland av bistand. Jeg vil se på denne

problematikken ved å se på den diplomatiske krisen som oppstod mellom Norge og Etiopia i august 2007. Her er det et asymmetrisk forhold med Norge som den rike vestlige bistandsgiveren, men som samtidig er en småstat i verdenssamfunnet. Etiopia, derimot, er en fattig afrikansk stat, men samtidig en stormakt på Afrikas Horn.

Norge og Etiopia har hatt et godt forhold til hverandre siden de første norske misjonærene kom til Etiopia på slutten av 1940-tallet, og dette forholdet ble enda sterkere da Norge opprettet offisielle forbindelser med Etiopia på begynnelsen av 1990-tallet⁴. Det jeg vil finne ut av er hva som gikk galt i forholdet mellom Norge og Etiopia. Hva var de bakenforliggende årsakene til at det oppstod en diplomatisk krise mellom Norge og Etiopia? Hva var årsaken til at det fattige landet Etiopia valgte å delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med det rike landet Norge?

Jeg vil også se på hva som skjedde under selve krisen. Jeg vil finne ut av hvordan myndighetene i Norge og Etiopia håndterte krisen og hvordan de politisk manøvrerte seg gjennom denne krisen. Til slutt vil jeg se på hvordan det diplomatiske forholdet mellom Norge og Etiopia er etter at forholdet mellom de to landene ble normalisert i oktober 2008.

1.3 Problemstillinger

I denne oppgaven skal jeg ta for meg diplomatiske kriser mellom bistandsgivere og bistandsmottakere. Jeg vil se på hvilke forhold som kan ligge til grunn for at en slik avgjørelse finner sted. Min overordnede problemstilling er derfor:

Hvorfor velger en bistandsmottaker å bryte eller delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med en bistandsgiver?

For å illustrere dette vil jeg se på den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia som oppstod i august 2007.

Jeg vil se på dette ut i fra tre tidsperioder. Jeg har valgt å dele opp dette caset i tre forskjellige tidsperioder for å vise hvordan Norges handlinger hadde overfor Etiopia før, under og etter krisen har endret seg. Den første tidsperioden er fra før den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia oppsto, og strekker seg fra begynnelsen av 1990-tallet da det ble opprettet en diplomatisk forbindelse mellom landene og frem til den diplomatiske krisen i august 2007. Norge forsto ikke hva Etiopia mente, da de ga uttrykk for at Norges handlinger var en trussel mot regimesikkerheten, og fortsatte å handle på samme måte som før. Dette er fordi det norske utenrikspolitiske byråkratiet er et komplekst system med mange aktører. Derfor ikke en helhetlig forståelse av situasjonen i Etiopia og på Afrikas Horn i det norske utenriksdepartementet. Først da Etiopia valgte å kaste ut seks av de ni norske diplomatene som var stasjonert ved ambassaden i Addis Abeba, gikk det opp for de norske byråkratene at Etiopia mente alvor. Den andre tidsperioden er under den diplomatiske krisen, og går fra krisen startet i august 2007 til forholdet ble normalisert i oktober 2008. For å gjenopprette forholdet mellom landene måtte Norge gå over til en politikk som ikke la så mye vekt på demokratiseringsprosessen og menneskerettigheter i Etiopia. Utkastelsen var en pinlig situasjon for Norge, og Norge var villig til å gå langt for å normalisere forholdet⁵. Ved at Norge var villige til å forandre sin politikk overfor Etiopia, fikk den sittende regjeringen i Etiopia også satt et eksempel overfor andre bistandsgivere om at de ikke var villige til å sette sin regimesikkerhet på spill for å motta bistand. Den tredje tidsperioden er etter den diplomatiske krisen, og går fra oktober 2008 og frem til i dag. Etter at forholdet ble normalisert i oktober 2008, er forholdet fortsatt preget av at Etiopia kastet ut seks av ni norske diplomater. Norge har vært avventende til å kommentere demokrati og menneskerettigheter i like stor grad som før krisen, og har i stedet fokusert på næringslivsutvikling (Norske ambassaden i Etiopia 2009). Norge har imidlertid ikke forandret politikken på Afrikas Horn, og dette skaper fortsatt litt trøbbel i forholdet overfor

5 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

Etiopia, da dette var en av grunnene til utkastelsen⁶.

Jeg har laget tre underproblemstillinger til denne oppgaven, en problemstilling til hver av tidsperiodene, men jeg velger å legge mest vekt på forholdet før krisen.

Det diplomatiske forholdet mellom Norge og Etiopia var godt frem til slutten av 1990-tallet, da Etiopia gikk til krig mot Eritrea. Som en følge av denne krigen bestemte Norge seg, som eneste land, for å fryse den bilaterale bistanden til Etiopia. Dette medførte at det gode forholdet mellom landene ble svekket. Forholdet ble bedret seg etter hvert, men ble ytterligere forverret etter det nasjonale valget i Etiopia i 2005, før det i 2006 igjen ble litt bedre⁷. Min første problemstilling er derfor:

Hva var de bakenforliggende årsakene til at det ble en diplomatisk krise mellom de to landene?

Krisen ble utløst av at Norge bestilte et møterom i FN-bygningen i New York for at partene i grensekomiteen mellom Eritrea og Etiopia skulle kunne møtes. Den norske FN-delegasjonen så på bestillingen av et møterom som en praktisk måte å få til et møte mellom partene på fordi de begge partene var i New York i forbindelse med et FN-møte den aktuelle datoen. De etiopiske myndighetene så på dette som en innblanding i grensekonflikten fra norske myndigheter, og dette var med på å true regimesikkerheten. De så ikke det praktiske i denne handlingen. Norge er ikke medlem av grensekomiteen, så for etiopiske myndigheter var dette kun en demonstrasjon fra norsk side for at norske myndigheter skulle få et godt omdømme fra andre land. Min problemstilling for denne tidsperioden er derfor:

Hvordan håndterte norske og etiopiske myndigheter den diplomatiske krisen som oppstod?

Den diplomatiske forbindelsen mellom Norge og Etiopia ble normalisert i 2008. Dette har

6 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

7 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7. Norges forhold til andre land, regioner og ikke-ankerkjente stater. 5.52006- 17.11.2006

vært en pinlig situasjon for Norge, og norske myndigheter har gjort mye for å normalisere forbindelsen med Etiopia⁸. Min problemstilling til denne tidsperioden er:

Hva har Norge og Etiopia gjort i etterkant av krisen for å opprettholde og normalisere forholdet dem i mellom?

1.4 Den norske utenrikspolitiske praksis

Den norske utenrikspolitikken legger i stor grad vekt på målsetninger som omhandler å ivareta norske interesser. Dette er en politikk som søker å fremme velferden i det norske samfunnet, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier (St.meld. nr. 15 2008-2009: 10). Diplomati er å ivareta forholdet med andre stater og å ha en god kommunikasjon med andre stater og internasjonale organisasjoner. Det er også viktig å sørge for at de norske særinteressene og interessene som Norge har med andre land blir ivaretatt (St.meld. nr. 15 2008-2009: 163).

Sikkerhetspolitikken fikk mindre plass fordi rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen i mindre grad hindret det internasjonale samarbeidet. En kunne derfor legge mer vekt på andre aspekter ved utenrikspolitikken, som for eksempel økonomisk utvikling, fattigdomsbekjempelse og forebygging av krig og konflikt (Liland og Kjerland 2003: 81). Etter den kalde krigens slutt åpnet daværende utenriksminister Bjørn Tore Godal for at det skulle være mer plass i utenrikspolitikken til andre fremtredende mål enn de tradisjonelle utenrikspolitiske hovedmålene, som er styrking av landets sikkerhet og å sikre næringsstrukturen i landet. Det ble åpnet opp for at nødhjelp, utviklingsbistand og fredsmekling skulle få en større plass i utenrikspolitikken (Knutsen 1997: 38). På 1990-tallet ble fredsdiplomati en sentral del av den norske utenrikspolitikken og det ble et større engasjement innenfor den mer fredelige delen av internasjonal konflikthåndtering (Liland og Kjerland 2003: 102). Norske diplomater og ansatte i frivillige organisasjoner har siden

8 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

tidlig på 1990-tallet vært engasjert i flere fredsprosesser verden over, blant annet på Afrikas Horn. Norge blir ofte ansett som en ”fredsskaper” som kan komme med en fredlig løsningsmodell på andre lands konflikter (Dobinson og Dale 2000:45). Den norske diplomatiske innsatsen begrenset seg i mange tilfeller til kun å være en budbringer og tilrettelegger, likevel fikk innsatsen stor oppmerksomhet. Dette engasjementet dreide seg om å engasjere seg i diskusjonene og dytte partene i en bestemt retning mot et løsningsforslag (Liland og Kjerland 2003: 102). I forbindelse med den engasjementpolitikken Norge førte ble det vist til at Norge hadde komparative fortrinn når det gjaldt å drive freds-, demokrati- og menneskerettighetsarbeid. Norge har verken en kolonifortid, eller en mulighet til å true noen, og i tillegg er Norge på utsiden av spillet til stormaktene (Liland og Kjerland 2003: 83-84).

Etter at utenriksminister Bjørn Tore Godal åpnet opp for at nødhjelp, utviklingsbistand og fredsmekling skulle få en større plass i den norske utenrikspolitikken, har det blitt en del av den diplomatiske praksisen. Norge har satset på noen få områder som gjør at Norge har fått en større internasjonal profil. Disse områdene er også med på å få omdømmet til Norge til å bli bedre. De områdene som Norge har valgt å satse tungt på er fredsmekling og utviklingsbistand, samt godt styresett, menneskerettigheter og demokrati (Bátora 2005: 7-8).

1.5 Den diplomatiske krisen

Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia føyer seg inn i rekken av andre diplomatiske kriser der den bistandsgivende staten blir kastet ut av mottakerlandet. Norge også har en gang tidligere opplevd en diplomatisk krise hvor en bistandsmottakende stat som har valgt å bryte eller delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med Norge. Det er ikke bare Norge som har opplevd at diplomatiske forbindelser blir brutt av fattige land. Canada og EU er, blant andre stater, som også har opplevd dette.

I oktober 1990 oppstod det et diplomatisk brudd mellom Norge og Kenya. Forholdet mellom Norge og Kenya var preget av harmoni og kontinuitet fra de diplomatiske forbindelsene ble opprettet i 1964 og frem til midten av 1980-tallet, da det oppstod en konflikt mellom landene. Fra 1987 var det gode forholdet som Norge og Kenya hadde, definitivt over og det ble en intensivering av konflikten. På 1980-tallet var det blitt et økt fokus på menneskerettigheter og politisk kondisjonalitet, dette førte til at det ble et press på de landene som ikke overholdt menneskerettighetene. Både fokuset på menneskerettigheter og politisk kondisjonalitet gjorde at bistandsgivere ble mer opptatt av hvordan bistandsmottakerne behandlet befolkningen sin. Den norske ambassaden i Nairobi skrev flere og mer omfattende rapporter om menneskerettighetene i Kenya. Dette førte til at den norske pressen skrev mer om Kenya og menneskerettighetssituasjonen der, og forholdet mellom landene ble betraktelig kjøligere (Rabben 2007: 18).

Høsten 1990 ble den norske ambassadøren i Kenya innkalt til den kenyanske utenriksministeren, Wilson Ndolo Ayah. Ayah overleverte et notat der det ble hevdet at Norge hadde hatt en fiendtlig innstilling til Kenya i en periode, og at de diplomatiske forbindelsene med Norge dermed ikke eksisterte lenger. Dette førte til at alt norsk ambassade- og bistandspersonell ble trukket hastig ut av Kenya. Det som er blitt påpekt som hovedårsaken til bruddet er at den kenyanske regjeringen følte seg presset fra flere hold når det gjaldt menneskerettighetssituasjonen i landet, og derfor trengte en markeringssak. Det internasjonale samfunnet hadde kommet med et økende press for at det skulle bli innført reformer som førte til demokrati, og bruddet kan derfor bli sett på som en del av den kenyanske konfrontasjonen overfor det internasjonale giversamfunnet (Rabben 2007: 90-92).

En annen diplomatisk krise var i 2007 da Sudan valgte å kaste ut kanadiske diplomater og diplomater fra EU. Grunnen til at de gjorde dette, var fordi myndighetene i Sudan mente at de kanadiske diplomatene blandet seg inn i forhold som demokrati og menneskerettigheter. Dette gikk på tvers av den plikten og oppdraget de hadde som diplomater i Sudan. Både den

kanadiske ambassaden og EU hadde stilt spørsmål ved og vært kritiske til at en gruppe medlemmer av opposisjonspartier hadde blitt arrestert uten at den forlå en dom mot dem. Dette bidro til å gjøre myndighetene i Khartoum opprørte. Mange vestlige land har i tillegg vært kritiske til hvordan sudanske myndigheter har håndtert krigen i regionen Darfur, hvor mange hundretusen av sivile har blitt drept i løpet av årene med krig (CBC News 2007).

Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia var også et resultat av at Norge var kritiske til menneskerettigheter i Etiopia og hvordan den sittende regjeringen i Etiopia behandlet opposisjonsmedlemmene. Det blir ikke tatt nok hensyn til forhold i mottakerlandet og bistanden blir ikke gitt på mottakerlandets premisser, men heller giverlandet sine premisser.

Norge har tradisjonelt hatt et godt forhold til Etiopia. Siden 1948 har det vært en omfattende norsk misjonsvirksomhet i landet, og dette har vært med på å bygge opp det gode forholdet mellom landene⁹. På begynnelsen av 1960-tallet åpnet Direktorat for utviklingshjelp (senere Norad) opp for å støtte frivillige organisasjoner. Da disse organisasjonene var villige til å drive utviklingsarbeid, mente Norad at de måtte få støtte. Det var naturlig at det var misjonsorganisasjonene som var de første som fikk denne støtten fra Norad, ettersom disse organisasjonene hadde en lang tradisjon i Etiopia og en virksomhet de lett kunne bygge ut. Norsk Luthersk Misjonssamband (NLM) var en av de første frivillige organisasjonene i Etiopia som fikk offentlig støtte fra Norad. Denne støtten hadde en avgjørende effekt for omfanget av det norske praktiske hjelpearbeidet i landet (Simensen 2003:215- 216).

Bevilgninger fra Norad og utbygging av avtaler til frivillige organisasjoner økte markant fra midten av 1970-tallet (Ruud og Kjerland 2003: 202). Norad kunne, ved å støtte frivillige organisasjoner, være aktive med nødhjelp og utviklingsarbeid på begge sider av en konflikt (Ruud og Kjerland 2003: 220- 221). Utover 1980-tallet fikk frivillige organisasjoner en

9 Samtale med Lie og Borchgrevink 4/6-09

større plass i norsk utviklingsarbeid (Ruud og Kjerland 2003: 199). Som en følge av at det ble mer bevilgninger fra Norad var det flere frivillige organisasjoner som begynte med utviklingsarbeid i Etiopia (Jakobsen 2006: 7).

Det var først på 1990-tallet at Norge begynte med direkte bilateral bistand til Etiopia. I 1991 ble det opprettet en norsk diplomatisk representasjon i hovedstaden Addis Abeba, og denne ble oppgradert til full ambassade i 1995. Det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Etiopia ble undertegnet i april 1995, og Norge gjorde Etiopia til et prioritert samarbeidsland i 1996. I 1998 blusset krigen mellom Eritrea og Etiopia opp igjen, og Norge stoppet derfor å inngå nye avtaler med Etiopia. Norge flyttet, på grunn av denne krigen, fokuset fra utviklingssamarbeid til bistand til fred, forsoning og stabilitet (Utenriksdepartementet 2001).

Flere handlinger fra norsk side har kumulert slik at det til slutt ble en krise mellom landene, og Etiopia kastet ut seks av ni norske diplomater fra Etiopia i august 2007. Forholdet mellom landene ble gradvis svekket etter at Norge, som det eneste giverlandet, i 2000 frøs den bilaterale bistanden til Etiopia på grunn av krigen med Eritrea. Norge fortsatte likevel å være aktive når det gjaldt å kommentere politiske saker som Norge mente ikke var holdbare i forhold til demokrati og godt styresett. Norge har også vært kritiske til det nasjonale valget i 2005 i Etiopia¹⁰. Etter dette valget igangsatte den etiopiske regjeringen forfølgelse av medlemmer av det ulovlige opposisjonelle partiet Oromo Liberation Front (OLF) og det lovlige opposisjonelle partiet Coalition for Unity and Democracy (CUD), mange av disse medlemmene har fått innvilget asyl i Norge (Utlendingsdirektoratet 2008). I og med at Norge var så kritiske til gjennomføringen av dette valget, samt hvordan den demokratiske og menneskerettslige situasjonen var etter valget, ble forholdet mellom Norge og Etiopia ytterligere svekket. Det tok seg imidlertid opp igjen i løpet 2006¹¹.

10 Samtale med Lie og Borchgrevink 4/6- 09

11 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7. Norges forhold til andre stater, regioner og ikke-ankjente stater. 5.5.2006- 17.11.2006

Det har vært flere fredsprosesser på Afrikas Horn de siste årene, og Norge har vært engasjert i de fleste. Det er spesielt i konflikten mellom Etiopia og Eritrea at Norge har engasjert seg, gjennom å legge til rette for møter mellom partene. Norge har også gitt mindre bidrag til den fredsbevarende FN-styrken (UNMEE) som har vært i landene (Bistandsaktuelt 2007b).

Etiopia har oppfattet det engasjementet som Norge har hatt i fredsprosessene på Afrikas Horn som en måte å skaffe seg en posisjon som fredsskaper i denne regionen. Dette ble sett på som en innblanding i forhold som har med menneskerettigheter og demokrati å gjøre, og som er ganske betente for etiopiske myndigheter. Denne innblandingen gjelder da spesielt grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, men også i konflikten mellom Etiopia og Somalia. Norge har et politisk engasjement i Somalia, der målet er å gi økonomisk og politisk støtte til freds- og forsoningsprosessen, og gi en effektiv humanitær bistand til landet (Utenriksdepartementet 2008). Norge var en av de få vestlige landene som ikke støttet Etiopias intervensjon av Somalia. Etiopia mente at Norges innblanding i begge disse konfliktene, samt engasjementet på begge sider, har ført til en destabilisering av hele regionen. Det etiopiske regimet har følt at det ønsket Norge har om å få en posisjon i fredsprosessene i regionen har gått på bekostning av nettopp freden på Afrikas Horn (VG 2007).

Etiopias utenriksminister Seyoum Mesfin kom med sterk kritikk av Norge og rollen de spilte på Afrikas Horn. Mesfin begrunnet reaksjonen med å kaste ut norske diplomater fra landet med at Norge undergravde Etiopias sikkerhetsinteresser når Norge var så sterkt engasjert i konfliktene på Afrikas Horn (Bistandsaktuelt 2007a). Myndighetene i Etiopia hadde i lengre tid prøvd å ta opp disse problemene med Norge, men Norge hadde ikke hørt på disse anmodningene fra etiopiske myndigheter (Bistandsaktuelt 2007b).

Den utløsende årsaken var at Norge bestilte et møterom i FN-bygningen i New York for å avholde et møte i grensekomiteen i konflikten mellom Etiopia og Eritrea 6. september 2007. Da Norge ville avholde dette møtet i FN- bygningen, så etiopiske myndigheter på dette som

et tegn på at Norge ville trekke inn FN i grensekonflikten. Ved å trekke FN inn i konflikten, mente de etiopiske myndighetene at ville det være en trussel mot Etiopias regimesikkerhet. Denne grensekonflikten så Etiopia på som et forhold som skulle løses internt mellom landene, og ikke noe som det internasjonale samfunnet hadde interesse av å blande seg inn i (Dagsavisen 2007). Grensekomiteen er en komité som er opprettet i Haag, og har ingen ting med FN å gjøre. Norge er heller ikke medlem av denne grensekomiteen, og den må ikke blandes sammen med UNMEE¹².

1.6 Teoretisk rammeverk

I denne oppgaven vil jeg se på to forskjellige forklaringsmodeller for å forklare hva som er årsakene til at den bilaterale diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia fant sted i august 2007. Jeg velger å se på to forskjellige forklaringsmodeller fordi Norge og Etiopia er to forskjellige typer stater, som har forskjellige grunner og premisser for å handle slik de gjør.

I forhold til handlinger fra Etiopias side vil jeg se på regionalt anarki, og i forbindelse med denne regimesikkerhet. På Afrikas Horn råder det et regionalt anarki, som er en ekstremversjon av det realistene ser på det globale nivået. Et anarki vil si at statene er suverene, og at det ikke er noen overordnet myndighet (Viotti og Kauppi 1999: 68). Det er ofte slik at en region velger å finne støtte i andre stater i samme region, men dette er ikke tilfelle i like stor grad på Afrikas Horn. I denne regionen er det mange bilaterale allianser når det gjelder sikkerhet, men statene greier ikke å samordne disse alliansene slik at det blir på et regionalt nivå (Buzan og Wæver 2003: 241). Det er en overordnet regional organisasjon, IGAD, som prøver å fremme fred, fremgang og regional integrering (African Union 2009). Denne organisasjonen har ikke hatt stor suksess fordi landene i denne regionen har dårlige mellomstatlige forhold. En regional organisasjon kan ikke være mer

12 Samtale med Lie og Borchgrevink 4/6-09

enn summen av samhandlingen mellom statene i regionen, og på Afrikas Horn blir denne summen negativ (Terlinden 2004: 6). Afrikas Horn er preget av land som er nypatrimonialistiske, det vil si at statssystemet bygger på både byråkratiske og tradisjonelle strukturer. Disse to strukturene eksisterer side om side i det etiopiske statssystemet. Etiopia har fortsatt sterke bånd til den amhariske tradisjonen, det er derfor kun en liten politisk elite som styrer landet. Siden det er en liten del av befolkningen som har noe med politikken i landet å gjøre, velger denne eliten å se på statens sikkerhet som regimesikkerhet. Det er fordi regimesikkerhet går på sikkerheten til styringsorganene og de som utgjør disse styringsorganene heller enn sikkerheten til det brede laget av befolkningen. Regimesikkerhet vil si at den politiske eliten sikrer sin makt slik at den ikke blir utfordret av voldelige opprør (Jackson 2007: 148). Jeg vil se på caset gjennom regimesikkerhet fra Etiopias side. Etiopia anså de handlingene som Norge gjorde i forkant av den diplomatiske krisen som en trussel mot regimesikkerheten til den sittende eliten i staten.

Graham T. Allison har skrevet om tre begrepsmessige modeller om utenrikspolitiskpolitiske beslutningsprosesser. Disse modellene tar for seg ulike tilnærminger på hvordan en kan analysere slike beslutningsprosesser. Jeg velger å bruke den ene modellen, modell 3 «byråkratisk politikk». Denne modellen tar utgangspunkt i at den utenrikspolitikken som en stat fører overfor andre stater er et resultat av beslutninger, valg og handlinger ulike aktører gjør innen det utenrikspolitiske byråkratiet. Denne modellen bygger på den pluralistiske retningen innenfor internasjonale politikk (Allison 1999: 290- 291).

Det er viktig å se på beslutningstaking og byråkratisk politikk når det gjelder hvordan Norges handlinger overfor Etiopia har vært før den diplomatiske krisen. Norge har i forkant av den diplomatiske krisen tatt en del beslutninger og valg i politikken overfor Etiopia og de andre statene på Afrikas Horn, som har vært i henhold til de nasjonale målene Norge har om å være en «fredsnasjon». Norge har vært aktive i freds- og forsoningsprosesser på Afrikas Horn. Dette er et viktig punkt innenfor modellen til Allison. Han mener at det er nasjonale og organisasjonsmessige målene, og personlige preferanser, interesser og verdier som er

med på å forme hvilke valg og beslutninger som blir tatt i de utenrikspolitiske beslutningsprosessene. En ser de nasjonale målene ut i fra at Norge har et ønske om å bli oppfattet som en fredsnasjon av andre stater. Det er også personlige preferanser, interesser og verdier som har vært tydelige når det gjelder Norges beslutninger og handlinger overfor Etiopia. Det er særlig to personer som har vært tydelige i Norges politikk overfor Etiopia. Jens Petter Kjemperud har hatt ulike roller innen det norske utenriksdepartementet siden Norge opprettet konsulat i Addis Abeba i 1991. Det har vært både stillinger i ved utenriksdepartementet i Norge, og stillinger ved den norske ambassaden i Addis Abeba. Raymond Johansen er en annen person som har hatt en betydelig politisk rolle i Norges politikk overfor Etiopia. Han har hatt mye med politikkkutformingene å gjøre, men det som har hatt mer å si er det tette forholdet han har hatt med både Eritrea og Somalia. Dette er de to landene som Etiopia anser som sine hovedfiender på Afrikas Horn. I tillegg er det pluralistiske aspektet ved at det norske utenrikspolitiske byråkratiet består av mange aktører. Dette gjør at de ulike enhetene innen byråkratiet ikke får en helhetlig forståelse av situasjonen i Etiopia og på Afrikas Horn.

Modell 3 legger også vekt på at det er viktig å nøye overveie de beslutningene og valgene som blir tatt nøye. Feil valg og beslutninger kan det føre til at det blir gjort uopprettlige skader (Allison 1999: 290-291). Dette er forholdet mellom Norge og Etiopia et godt eksempel på. Norge har feilvurdert det bilaterale diplomatiske forholdet som Norge og Etiopia har hatt, og det har ført til at det gode forholdet som Norge og Etiopia hadde ble ødelagt. Norge tok ikke med i betraktningen at den forbindelsen de hadde med Etiopia ikke var en «normal» forbindelse, og la frem krav og forventninger til Etiopia, som bygde på norske premisser i forhold til demokrati og menneskerettigheter. Norge tok ikke hensyn til at Etiopia er en svak stat, som ønsker å hegne om regimets sikkerhet, og at de kravene Norge satte frem kunne bli ansett som en trussel mot denne sikkerheten og Norge handlet deretter.

1.7 Hvordan skal jeg gjennomføre oppgaven?

For å kunne forklare og beskrive årsakene til at den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia som oppstod i august 2007 har jeg valgt å legge opp undersøkelsen som en kvalitativt casestudie. Jeg har valgt å basere dataene mine på dybdeintervjuer og dokumenter for å kunne gripe fatt i og forklare mekanismene bak den diplomatiske krisen skjedde, hvordan den diplomatiske manøvreringen var, fra både norske og etiopiske myndigheter under krisen og hvordan forholdet har vært etter at det ble normalisert i oktober 2008. Her skal jeg gjøre rede for hvilket forskningsdesign jeg har valgt, bruk av metode og hvordan jeg har foretatt datainnsamling.

1.7.1 Casestudie

Hovedformålet med denne casestudien er å forstå og gripe fatt i årsakene til at det ble en diplomatisk krise mellom Norge og Etiopia, hvordan denne krisen ble håndtert politisk mens den varte og hvordan forholdene har vært etter at forholdet ble normalisert.

Hovedfokus mitt vil være å se på de mekanismene som var grunnen til at krisen oppstod. Mitt bidrag til litteraturen er derfor å gi en oversikt over den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia, da denne krisen er den andre diplomatiske krisen Norge har opplevd i fredstid.

Ved å bruke en kvalitativ metodisk tilnærming som er basert på dybdeintervjuer og dokumenter, er det mulig å gå nærmere inn på forståelsen av årsakene som var grunnen til at Etiopia ønsket å kaste ut seks av ni norske diplomater som var stasjonert ved ambassaden i Etiopia. Denne tilnærmingen gjør det også mulig å studere i dybden hvordan den politiske håndteringen av krisen var, og hvordan det diplomatiske forholdet mellom landene ble normalisert på slutten av 2008.

Siden det kun er litt mer enn to år siden Etiopia bestemte seg for at de norske representantene på ambassaden i Addis Abeba måtte dra hjem til Norge, er det ikke skrevet mye vitenskapelig om dette caset. Det er derfor naturlig at denne studien blir en eksplorerende casestudie. At et casestudie er eksplorerende vil si at det er vanskelig å lage klare hypoteser om fenomenet. Målet med denne typen undersøkelse er å få en klarere innsikt i hvordan fenomenet er, og i dette tilfellet forstå de ulike årsakene til at fenomenet oppsto (Kunnskapssenteret 2004). En eksplorerende casestudie er ikke opptatt av å se på kausale sammenhenger mellom variablene (Yin 2003: 36). En ser heller på de mekanismene som har produsert det fenomenet som skal forklares. Når en studerer mekanismene til et fenomen, legger en vekt på å forstå og gripe de forholdene som har gjort at fenomenet har oppstått (Hovi og Rasch 1996: 37).

Caset mitt er en enhet, men den er studert i ulike tidsperioder. Siden det caset jeg vil studere har få enheter, er det naturlig å bruke casestudie. Et casestudie er definert som et "dybdestudie av et fenomen som inngår i en klasse av lignende fenomen" (Gerring 2004: 341). En casestudie er ofte en godt forklart historisk episode som forskeren velger å analysere (George og Bennett 2005: 17- 18). I følge Yin (2003: 1) er det naturlig å bruke casestudie når det er snakk om "hvordan"- eller "hvorfor"-spørsmål, når forskeren har liten kontroll over hendelsen og når caset er et moderne fenomen i en kontekst i "det virkelige liv". Siden jeg ikke har kontroll over det som skjedde i caset mitt, og det er en hendelse fra den virkelige verden, oppfyller det caset jeg har de kriteriene som Yin setter, og det er derfor naturlig å bruke et casestudie for å studere årsakene til krisen mellom Norge og Etiopia.

Enheten i studiet mitt er forholdet mellom Norge og Etiopia. Det er en enkel enhet, men jeg har valgt å se på denne enheten fra tre forskjellige tidsperioder. Den første perioden er fra da Norge opprettet offisiell representasjon i Addis Abeba i 1994 til krisen mellom de to landene var et faktum i august 2007. Den andre perioden jeg vil se på er fra da krisen skjedde i august 2007 og under krisen mellom de to landene og frem til forholdet ble

normalisert i oktober 2008, mens den siste perioden er etter at det diplomatiske forholdet mellom de to landene ble normalisert i oktober 2008 og frem til i dag.

1.7.2 Datainnsamling

Når en bruker casestudie som en kvalitativ metodisk tilnærming er det mulig å bruke flere forskjellige informasjonskilder. Ved bruken av casestudie kan det være ulike former for dokumentasjon som er tilgjengelig og ønskelig å bruke, dette kan være arkivdata, intervju, andre studier av lignende fenomen, direkte og deltakende observasjon, avisartikler eller administrative rapporter (Yin 2003: 85- 96).

Det kalles for datatriangulering når en bruker forskjellige former for dokumentasjon i en studie. Ved å triangulere data blir det en større presisjon i studien, samt at de ulike formene for kilder kan utfylle hverandre. Det blir dermed en større validitet (Yin 2003: 97-98). Validitet vil si hvor vidt en undersøkelse er gyldig i forhold til det undersøkelsen ønsker å måle (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 199).

Siden min studie er eksplorerende finnes det lite skriftlig materiale om caset mitt. Jeg har derfor benyttet meg av de få kildene som finnes, som er avisartikler fra norske, etiopiske og sudanske aviser, noe dokumentasjon fra hjemmesiden til det norske utenriksdepartementet og det materialet jeg har fått tilgang på gjennom arkivet til det norske utenriksdepartementet. I tillegg har jeg foretatt en rekke intervjuer med personer som har kjennskap til problematikken. Det er ikke skrevet noe vitenskapelig om denne diplomatiske krisen fra før, og jeg har derfor brukt mye tid på å samle mitt eget datamateriale.

Intervjuer

I følge Yin (2003: 89) er intervju en av de viktigste kildene til informasjon når en foretar en casestudie. Det er mange forskjellige måter å gjøre et intervju på. Jeg har valgt å bruke

semistrukturert intervju. Denne typen intervju bærer preg av at det er en samtale, men det er satt opp temaer for intervjuet på forhånd. I denne formen for intervju er det laget en intervjuguide hvor det er listet opp temaer som er relatert til de ulike forskningsspørsmålene som skal belyses i undersøkelsen. Under de ulike temaene er det listet opp deltemaer (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 139).

I forkant av mine intervjuer har jeg satt opp en intervjuguide i forkant av intervjuene, slik at jeg har hatt en viss struktur i intervjuene. Spørsmålene mine har vært åpne, slik at jeg kan komme med oppfølgingsspørsmål der det har vært relevant, disse har vært relatert til nye tema og til intervjuguiden. Jeg har intervjuet mennesker som har god kjennskap til den aktuelle problemstillingen, og som har enten studert forholdet mellom Norge og Etiopia over lenger tid, oppholdt seg i Etiopia som en følge av et arbeidsforhold eller jobbet med det bilaterale politiske forholdet mellom Norge og Etiopia i Norge. Mine dybdeintervjuer har med andre ord vært ekspertintervjuer.

Det er både fordeler og ulemper ved å basere en masteroppgave i så stor grad som jeg har gjort, på intervju. En ulempe kan være hvordan de jeg intervjuer oppfatter en masterstudent. Det kan være at de ikke tar meg like alvorlig som det de ville har gjort med en doktorgradsstipendiat eller en forsker. De jeg har intervjuet er mennesker som har mye å gjøre, og derfor er opptatte. Dette, i kombinasjon med at de kanskje ikke tar en masterstudent så alvorlig, kan føre til at de ikke setter av nok tid til at jeg får gjennomført et intervju hvor jeg får fulgt opp alle de tingene jeg føler trenger å bli fulgt opp. Det kan derfor igjen føre til at det blir et intervju som kun ”skraper overflaten” på caset mitt, og at jeg bare får tak i en del av det som er årsakene til hvorfor det diplomatiske bruddet skjedde. Som en følge av at de jeg intervjuer har mye å gjøre, har det i noen tilfeller vært vanskelig å få tak i dem. Jeg har brukt mye tid på å prøve å få tak i intervjuobjekter, og noen ganger har dette resultert i at det ikke har blitt noe av intervjuet. På en annen side så kan de jeg intervjuer synes at det er greiere å snakke med en som er en student. Det kan være at de føler at det er

lettere å snakke med en som er masterstudent enn en som er doktorgradsstipendiat eller forsker.

Hvor langt kan jeg trekke det jeg blir fortalt i intervjuene? I følge Kvale og Brinkmann (2009: 47-48) er det å foreta et intervju en måte å få innsyn i den intervjuedes livsverden, og denne personens forhold til den. I mitt tilfelle vil det si at de jeg har intervjuet har snakket om deres forhold og mening til den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia, og deres oppfatning av krisen. Dette kan være et problem fordi de kan tolke eller oppfatte ting og hendelsene feil. Dokumenter om den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia er i stor grad utelatt fra offentligheten, så det kan være at de jeg intervjuer ikke har den fulle oversikten over hva som var de faktiske hendelsene. Dette kan jeg kontrollere for ved å tolke det som blir sagt, og ved å se det i forhold til andre som er blitt intervjuet. I tillegg kan jeg tolke det i forhold til dokumentene og artiklene jeg har samlet inn.

Aviser

Siden det ikke er skrevet noe vitenskapelig om caset mitt fra før, må jeg i stor grad benytte meg av avisartikler for å få en oversikt over hendelsene. I tillegg er det en fin måte å få et innblikk i hvordan de ulike partene har uttalt seg til pressen. Jeg har brukt artikler fra de største norske avisene som *Verdens Gang*, *Dagbladet*, *Aftenposten* og *Dagsavisen*. Jeg har også brukt artikler fra norske tidsskrift som *Bistandsaktuelt*. Jeg har også benyttet meg av aviser fra Etiopia og Sudan. Der har jeg brukt *Sudan Tribune* og *Les Nouvelles d'Addis*. Dette har jeg gjort for å få frem hva som ble offentliggjort av de etiopiske myndighetene om krisen. I tillegg til at jeg vil ha frem hvordan krisen ble oppfattet fra etiopisk side, og hvorfor Etiopia valgte å kaste ut norske diplomater.

Dokumenter

Stortingsmeldingene jeg har brukt er om norsk utviklingshjelp, de årlige stortingsmeldingene om norsk samarbeid med utviklingslandene, ulike pressemeldinger fra

det norske utenriksdepartementet om krisen med Etiopia og de årlige profildataene til Fellesrådet for Afrika. Jeg har også fått tilgang på det norske utenriksdepartementets arkiv. Her har jeg fått tilgang til årbøker fra det ble opprettet et offisielt bilateralt forhold mellom Norge og Etiopia, i 1990 og frem til 2008. Selv om jeg har fått tilgang på arkivdata frem til 2008, er dokumentene etter april 2007 tynne. Dette er fordi materialet som dekker krisen og håndteringen av krisen er utelatt fra offentligheten, fordi det fortsatt er et betent tema, og en ganske ny hendelse. Det bilaterale forholdet mellom Norge og Etiopia ble normalisert igjen i oktober 2008. Dette er noe som kan være med på å svekke oppgaven min, men jeg har brukt intervju for å prøve å dekke opp for dette hullet i arkivdata.

De skriftelige offentlige kildene mine er preget av norske dokumenter, grunnen til dette er at det er lite av dokumenter, som tilsvarer norske stortingsmeldinger, som er offentliggjort på internett fra den etiopiske staten.

1.7.3 Triangulering

I denne studien har jeg benyttet meg av datatriangulering, jeg har brukt tre former for data. Dette er intervju av informanter og ulike former for dokumenter og ulike artikler fra norske og etiopiske og sudanske aviser. De dokumentene jeg har benyttet meg av publikasjoner på utenriksdepartementets hjemmesider, Stortingsmeldinger, samt arkivdata fra det norske utenriksdepartements arkiv. Ved å triangulere dataene øker en validiteten til forskningen. Grunnen til dette er at det er en større sjanse for at de funnene som blir gjort i undersøkelsen både representerer virkeligheten og reflekterer studiens formål (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 199).

1.7.4 Validitet

Validitet er hvor vidt en undersøkelse er gyldig i forhold til det den ønsker å måle. Det er en måte å stille seg spørsmålet: ”I hvilken grad avspeiler våre observasjoner de fenomener eller variabler som interesserer oss?” (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 199).

Det skilles mellom tre former for validitet som er relevante når en foretar en casestudie. Den første formen for validitet er begrepsvaliditet. Dette handler om forholdet mellom det generelle fenomenet som en skal studere, og de konkrete dataene (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006:72). Begrepsvaliditet er spesielt problematisk innenfor casestudier. Det er på grunn av at det er vanskelig å måle begrepsvaliditeten at casestudier blir kritisert. I følge Yin (2003: 35-36) er det to steg som må bli dekket for at begrepsvaliditeten er god.

Det første steget er å velge hva som skal bli målt, og så relatere det til de originale målene i studien. I min oppgave har jeg valgt å måle beslutningstaking i den norske utenrikspolitikken. Jeg velger å se på hvilke beslutninger som ble tatt i Norge overfor Etiopia i forkant, under og i ettertid av den diplomatiske krisen mellom landene. Utenrikspolitikk vil si de målrettede handlingene en stat har overfor de internasjonale omgivelsene (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 276). Beslutningstaking er en styringsprosess hvor det blir gjort justeringer som et resultat av tilbakemeldinger fra verdenssamfunnet (Goldstein 2004: 157). Ved å se på disse beslutningene i utenrikspolitikk kan jeg finne ut hva som er de bakenforliggende årsakene til at den diplomatiske krisen oppstod. Når jeg skal se på årsakene til at krisen skjedde fra etiopisk side, velger jeg å se på anarkimodellen på et regionalt nivå, og i forbindelse med denne regimesikkerhet. Ved å se på hvordan forholdene mellom landene på regionalt nivå er, får en et bilde av hvordan Etiopia er som stat, og hvilket forhold Etiopia har til de andre statene på Afrikas Horn. Dette er viktig for å forstå hvordan en stat som Etiopia velger å handle overfor andre stater.

Det andre steget er å rettferdiggjøre hvorfor jeg har valgt å måle det jeg har målt (Yin 2003: 35). Jeg har valgt å måle beslutningstaking for å se hvorfor den diplomatiske krisen skjedde. Grunnen til at jeg har valgt beslutningstaking er fordi prosessen med å utforme utenrikspolitikk er en beslutningstakingsprosess. For at jeg skal finne årsakene til hvorfor den diplomatiske krisen skjedde må jeg forstå de utenrikspolitiske handlingene som Norge har tatt overfor Etiopia fra det ble opprettet et bilateralt forhold mellom landene. Og for å

forstå de norske utenrikspolitiske handlingene må jeg forstå hvilke beslutninger som ligger til grunn for disse handlingene. Når det gjelder Etiopia er det viktig å forstå hvordan staten er og hvordan den geografiske konteksten som staten befinner i, for å forstå hvorfor staten handler som den gjør. Dette er best å se på gjennom regimesikkerhet, og hvordan de regionale forholdene mellom landene i regionen er. Grunnen til at jeg velger å bruke ulike forklaringsmodeller for å se på hva som er årsakene til at den diplomatiske krisen skjedde mellom landene, er at Norge og Etiopia er to ulike stater. Det som kan forklare Norges handlinger og motiver i forhold til Etiopia, forklarer ikke nødvendigvis Etiopias handlinger og motiver overfor Norge.

Den andre formen for validitet som må bli tatt hensyn til i en casestudie er den interne validiteten. Dette vil si at det er viktig at det er etablert et kausalt forhold som viser at et forhold fører til et annet. Denne formen for validitet er mer relevant for kausale casestudier der målet er å se på årsakssammenhenger mellom ulike forklaringer (Yin 2003: 34). Formålet med oppgaven min er ikke å bevise årsakssammenhenger, men heller å undersøke og systematisere de ulike forklaringsfaktorene til hvorfor den diplomatiske krisen skjedde. Jeg skal altså forklare og forstå de mekanismene som har ført til at Etiopia valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater. Selv om det ikke blir bevist noen årsakssammenhenger i min oppgave, kan en likevel styrke den interne validiteten. Dette kan gjøres ved at de resonnementene en fremmer blir underbygget av teorier. I mitt tilfelle blir resonnementene underbygget av det teoretiske rammeverket innenfor anarkimodellen, og i den forbindelse regimesikkerhet når jeg ser på handlingene til Etiopia. Gjennom Graham T. Allison sin modell 3 om utenrikspolitisk beslutningstaking i byråkratiet ser jeg på handlingene som Norge gjorde for å se hva som førte til krisen.

Den siste formen for validitet er ekstern validitet. Dette vil si i hvor stor grad den studien en gjennomfører kan bli overført til andre lignende fenomen. Når en gjennomfører en casestudie er det snakk om overførbarhet i stedet for generalisering. Denne overførbarheten blir beregnet ut i fra om en har lyktes å etablere fortolkninger, begreper, beskrivelser og

forklaringer som det er mulig å bruke i andre sammenhenger (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 200). Jeg baserer meg i stor grad på andres begreper og beskrivelser, men jeg vil bruke egne fortolkninger og forklaringer. Det er mange forskjellige faktorer som spiller inn når det gjelder brudd i bilaterale diplomatiske forhold, hvert brudd eller krise er med andre ord unikt. Noe av det jeg finner ut i denne studien kan bli brukt i andre lignende case, mens andre ting igjen er unikt for akkurat dette caset. Siden det er snakk om spesielle tilfeller, er det vanskelig å si om de funnene jeg gjør er generaliserbare.

1.7.5 Reliabilitet

Et siste hensyn som må bli tatt når en skal foreta en casestudie er reliabiliteten, påliteligheten, til denne studien. Reliabilitet sier noe om dataene som blir brukt i en undersøkelse, hvordan de samles inn, bearbeides og brukes påvirker reliabiliteten til studien. For å styrke reliabiliteten til et kvalitativt forskningsopplegg kan forskeren utarbeide en detaljert plan for hvordan han har gått frem under hele forskningsprosessen (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2006: 198-199). På den måten kan forskere som senere vil forske på samme fenomen gå gjennom samme prosedyre, og denne forskeren kan dermed komme frem til samme resultat. Det som er målet med reliabilitet er at en dermed skal minimere feil i studien (Yin 2003: 38). Det kan være problematisk å bruke intervju i en studie, for som Kvale og Brinkmann (2009: 47-48) sier er det den som intervjuer som skal tolke det som blir sagt av den som blir intervjuet. Det er mine fortolkninger av det den intervjuede sier som blir brukt i oppgaven, i tillegg blir intervjuet formet av den mellommenneskelige relasjonen mellom intervjuer og intervjuet. Dette gjør det vanskelig for andre forskere å gå gjennom samme fenomen med samme prosedyre, og det kan trekke ned påliteligheten. For å bevare påliteligheten til oppgaven, har jeg derfor valgt å triangulere dataene jeg bruker i oppgaven.

1.8 Kapitteloversikt

Kapittel 2 er teorikapittel. I dette kapitlet skal jeg gå gjennom det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for min oppgave. Jeg vil først ta for meg generelle teorier innenfor internasjonal politikk, jeg vil her legge vekt på realismen og pluralismen. Jeg vil bruke to forklaringsmodeller på oppgaven min. Den ene forklaringsmodellen er anarkimodellen, og under her regimesikkerhet. Denne bygger på den realistiske tankegangen. Jeg bruker denne forklaringsmodellen for å forklare Etiopias handlinger overfor Norge. Den andre forklaringsmodellen jeg skal bruke er Graham T. Allisons modell 3 «byråkratisk politikk». Denne modellen bygger på pluralismen, og forklarer den byråkratiske politikken som lå til grunn for Norges handlinger overfor Etiopia i årene før den diplomatiske krisen mellom landene.

I kapittel 3 vil jeg først se på hvordan forholdet mellom Etiopia og Eritrea har vært. Dette forholdet er viktig for å forstå årsakene til hvorfor krisen skjedde. Videre vil jeg se på forholdet Etiopia har hatt og fortsatt har til nabolandene Somalia og Sudan. Jeg vil også se på hvordan Etiopia er som stat, og hvordan menneskerettigheter og demokratiseringsprosessen i landet er. Til slutt vil jeg se på hvordan forholdet mellom Norge og Etiopia var før den diplomatiske krisen brøt ut. Jeg har valgt å dele opp dette i to deler. Den første delen er tiden før det ble opprettet en norsk ambassade i Addis Abeba, mens den andre delen dreier seg om forholdet mellom landene etter at det ble opprettet norsk ambassade i Addis Abeba.

I kapittel 4 vil jeg analysere hva som kan være årsakene til at det, tidligere så gode forholdet mellom Norge og Etiopia endte med en diplomatisk krise. Hva var de bakenforliggende årsakene til at Etiopia valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater fra landet i august 2007?

I kapittel 5 vil jeg analysere hvordan etiopiske og norske myndigheter håndterte krisen.

Hvordan manøvrerte landene gjennom de diplomatiske utfordringene som oppstod ved utkastelsen? Jeg vil også se på hva de norske og etiopiske myndighetene gjorde for å normalisere forholdet dem i mellom.

I kapittel 6 vil jeg konkludere og oppsummere hva jeg har funnet ut i oppgaven.

2. Teori

I dette kapitlet skal jeg ta for meg ulike teoretiske tilnærminger til problemstillingen min. Den overordnede problemstillingen min er «Hvorfor velger en bistandsmottaker å bryte eller delvis bryte de bilaterale diplomatiske forbindelsene med en bistandsgiver?».

Jeg vil først ta for meg generell teori innenfor internasjonal politikk. Her vil jeg se på realisme og pluralisme. Jeg har valgt å se på realisme for å forklare det globale anarkiet som tilhengerne av dette teoretiske ståstedet mener råder i verdenssamfunnet. Jeg vil forklare realismen, fordi anarkimodellen på regionalt nivå bygger på denne teorien. Jeg vil videre forklare pluralismen fordi det er den teorien som Graham T. Allison bygger sin modell 3 «byråkratisk politikk» på. Videre vil jeg ta for meg de teoriene som er mer spesifikke for min studie. Jeg har valgt å bruke to ulike forklaringsmodeller. Den ene er anarkimodellen, denne bruker jeg på regionalt nivå for å forklare den konteksten som Etiopia befinner seg i på Afrikas Horn. Dette gjør jeg fordi konteksten som Etiopia befinner seg i på det regionale nivået på Afrikas Horn er en ekstrem versjon av det globale anarkiet. Det er et system med mindre institusjoner enn det som er vanlig i for eksempel den vestlige verden. IGAD er en regional organisasjon som prøver å samordne interaksjonen mellom statene på Afrikas Horn, men denne er lite suksessfull. Dette er fordi en regional organisasjon kun er summen av samhandling mellom statene, og i dette tilfellet er denne summen negativ (Terlinden 2004: 6). Jeg vil også ta for meg regimesikkerhet når jeg skal analysere årsakene til at Etiopia valgte å bryte de bilaterale diplomatiske forbindelsene til Norge. Grunnen til at jeg velger å se på regimesikkerhet i større grad enn nasjonal sikkerhet er fordi Etiopia ofte blir beskyldt for å være en imperiestat (Tronvoll og Aadland 1995: 23). Den andre forklaringsmodellen er modell 3 «byråkratisk politikk» av Graham T. Allison, denne skal jeg bruke for å forklare Norges reaksjon på at Etiopia valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater som var stasjonert ved den norske ambassaden i Addis Abeba. Denne modellen tar for seg det utenrikspolitiske byråkratiske systemet, og viser at siden det er så mange

aktører, er det veldig komplekst. På grunn av alle aktørene blir det ikke en helhetlig forståelse av utenrikspolitikken overfor de enkelte statene, det blir heller fokusert på hvilke nasjonale mål Norge har, uten at disse tar hensyn til forhold i Etiopia og på Afrikas Horn. Dette hjelper til med å forklare de byråkratiske slutningene som Norge gjorde i forhold til den diplomatiske krisen med Etiopia.

Det er hensiktsmessig å bruke to forskjellige forklaringsmodeller som jeg har brukt her. Grunnen til dette er at Etiopia og Norge er ulike stater, og det trengs derfor ulik tilnærming til hvordan en skal se på handlingene til landene. I Etiopias tilfelle er det hensiktsmessig å bruke anarkimodellen og regimeteori for å forklare handlingene. Grunnen til dette er at Etiopia befinner seg i en region der det råder en ekstremversjon av anarkiet som befinner seg i verdenssamfunnet. Som en følge av dette opplever de konstante trusler fra andre stater, spesielt de statene de er i konflikt med. Disse konfliktene dreier seg ofte om territoriale grenser, dette som følge av at etniske grupper går på tvers av de satte landegrensene. For å greie å opprettholde sin suverenitet i konflikter med andre stater må Etiopia sette sikkerheten til regimet overordnet alt annet, og de handler deretter. Regimesikkerheten gjennomsyrrer absolutt alle utenrikspolitiske handlinger som Etiopia foretar seg. Da Norges handlinger førte til at Etiopia følte at regimesikkerheten ble truet, nølte de ikke med å kaste ut norske diplomater, og dermed delvis bryte de bilaterale forbindelsene med Norge.

Når det gjelder de norske handlingene overfor Etiopia, er det mest hensiktsmessig å bruke Allisons modell 3. Denne legger vekt på byråkratisk politikk, og at de ulike valgene som aktørene gjør blir til handlinger som blir den norske utenrikspolitikken. Denne modellen legger også vekt på at det er de nasjonale og organisasjonsmessige målene og personlige verdiene og preferansene til aktørene som er med på å avgjøre hvordan de utenrikspolitiske handlingene til staten er. Dette stemmer godt med handlingene som Norge gjorde overfor Etiopia. Her er det de nasjonale målene til Norge som i stor grad har preget den norske politikken overfor Etiopia. Norge har som mål å fremme demokrati og menneskerettigheter

i de landene som Norge har som samarbeidsland. Norge har også i stor grad hatt et ønske om at det skal bli fred på Afrikas Horn, og har hatt tett kontakt med Eritrea fordi Norge har ment at Eritrea kan spille en viktig rolle for freden i regionen¹³. Det er denne innblanding i politiske forhold som i stor grad har preget forholdet mellom Norge og Etiopia, og det var blant annet dette som var en av de bakenforliggende årsakene til at Etiopia valgte å delvis bryte den diplomatiske forbindelsen.

2.1 Internasjonal politikk

Internasjonal politikk er den politikken som er mellom statene i det internasjonale samfunnet heller enn politikken innad i statene. Særtrekkene til internasjonal politikk er at det internasjonale systemet blir karakterisert av anarki hvor det er suverene stater som ikke er underordnet en overordnet myndighet, og hvor disse statene har monopol på legitim bruk av vold (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 103-104).

Det er mange ulike retninger innenfor disiplinen internasjonal politikk. Jeg har valgt å konsentrere meg om realisme og pluralisme. Realisme er den mest tradisjonelle retningen innenfor internasjonal politikk. Denne retningen mener at staten er en enhetlig, rasjonell aktør. Innefor pluralismen er det lagt vekt på at staten ikke tar en beslutning som en enkelt enhet, men som en kombinasjon av forskjellige aktører. Dermed i stor grad en motretning til realismen. Anarkimodellen jeg skal bruke for å forklare årsakene til hvorfor Etiopia valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater i august 2007, bygger på realismen. Mens Allison's modell, som jeg skal bruke for å forklare de handlingene som Norge tok i forkant av den diplomatiske krisen, bygger på pluralismen.

2.1.1 Realisme

Realisme er den vanligste og mest tradisjonelle retningen innenfor disiplinen internasjonal politikk. Denne retningen vektlegger makt i en farlig og uforutsigbar verden (Hill 2003: 6). Det sentrale i den realistiske retningen er antagelsen om at det er de suverene statene som er hovedaktørene i det internasjonale samfunnet. Andre sentrale antagelser er at utenrikspolitikk blir utført av myndighetene på vegne av staten og at det er et skarpt skille mellom utforming av beslutninger innenfor innenrikspolitikk og utenrikspolitikk (Webber og Smith 2002: 12). Realistene anser verdenssamfunnet som et anarki. Dette vil si at de mener at det ikke er noe overordnet myndighet over statene. Statene er suverene, de har en rett til å være uavhengige eller autonome fra andre stater, og de har rett til å utøve full myndighet over eget territorium (Viotti og Kauppi 1999: 68).

Statene blir sett på som enhetlige aktører, dette vil si at en stat møter verden utenfor som en enkelt enhet. Statene har felles politikk om et hvert tema til en hver tid. Gitt at staten er en enhetlig aktør, så blir den videre antagelsen at staten er en rasjonell aktør. En rasjonell beslutningsprosess i utenrikspolitikk inkluderer en erklæring om mål, en overveielse av alle mulige alternativer når det gjelder de eksisterende evner som staten har tilgjengelig, den relative sannsynligheten for å oppnå disse målene med de ulike alternativene tatt i betraktning, og fordeler og ulemper som kan kobles til hvert alternativ. For å oppnå full rasjonalitet, evaluerer de politiske beslutningstakerne de ulike alternativene, og velger det som maksimerer statens nytte. Ved å gjøre det på denne måten blir resultatet at myndighetene har rangordnet preferanse (Viotti og Kauppi 1999: 6-7).

Den nasjonale sikkerheten er på toppen av hierarkiet når det gjelder viktigheten til en stats internasjonale saker. Tilhengerne av den realistiske teorien fokuserer på den faktiske eller potensielle konflikten mellom statlige aktører og bruken av makt. De studerer også hvordan internasjonal stabilitet blir eller ikke blir oppnådd, nytten av makt som et virkemiddel for å løse konflikter, hvordan makten brytes ned og beskyttelse av territoriet til den suverene

staten. Ut i fra dette ser en at makt er et viktig begrep innenfor realismen (Viotti og Kauppi 1999: 7). Realismen beskriver forholdene mellom statene i det internasjonale samfunnet i form av makt. Makt blir definert som en aktørs mulighet til å gjøre noe den vanligvis ikke ville ha gjort. En annen versjon av denne definisjonen er at en aktør har makt i den grad han greier å påvirke andre mer enn de greier å påvirke ham. Dette er definisjoner som bygger på påvirkning. De tar utgangspunkt i at hvis en aktør greier å få gjennom sin vilje på mange områder, må denne aktøren være mektig (Goldstein 2004: 71-73).

2.1.2 Pluralisme

Pluralisme er en retning innenfor internasjonal politikk som går i mot realisme. Denne retningen tror på et mangfold innen kulturen, økonomien og politikken (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 196). Pluralismen mener at også de ikke-statlige aktørene, som for eksempel internasjonale organisasjoner, er viktig i verdenssamfunnet. Disse kan i noen tilfeller være uavhengige aktører, og de kan være mer enn enkle forum hvor stater konkurrerer mot og samarbeider med hverandre. Ansatte i enkelte organisasjoner har stor makt når det gjelder å sette dagsorden så vel som å tilby informasjon som påvirker statene til hvordan de definerer sine interesser (Viotti og Kauppi 1999: 199). Selv om statene ikke er de eneste aktørene i det internasjonale systemet, betyr ikke dette at statene ikke er viktige. De er viktige i den forstand at det er de som utformer reglene til økonomien, kommunikasjonen, teknologien og andre ting som opptrer samtidig. Men alene er ikke statene med på å sette den internasjonale agendaen, og de kan heller ikke ta beslutninger som er fjernet fra verdier og interesser fra for eksempel politiske partier, forretningsfirmaer, borgergrupper og interessegrupper. Det er slike ikke-statlige aktører som setter ting på dagsorden. Politikken er ikke utformet av noen få politikere og byråkrater som innehar utøvende og diplomatiske posisjoner. Den blir utformet som et resultat av en lang prosess av samhandling og konsultasjon mellom private transnasjonale grupper, politikere, byråkrater og mange andre (Holsti 1992: 70-71).

I følge pluralistene er ikke staten en enhetlig aktør. Staten består av konkurrerende individer, interessegrupper og byråkratier. Beslutninger blir ikke tatt av en enkelt stat, men av en kombinasjon av aktører innen staten. Forskjellige organisasjoner innenfor staten har ulike perspektiv på forskjellige saker innenfor for eksempel utenrikspolitikk. Konkurransen, koalisjonsbygging og kompromisser vil ofte resultere i en beslutning som etterpå vil bli annonsert som staten sin beslutning. På grunn av dette kan ikke staten bli sett på som en enhetlig aktør, for hvis staten blir oppfattet som enhetlig kan en miste det mangfoldet av aktører som utgjør staten. En kan også miste mangfoldet i samhandlingene som oppstår mellom aktørene og til slutt kan en miste det mangfoldet som oppstår når det gjelder påvirkning både utenfor og innenfor statens territoriale grenser. Denne påvirkningen er ideer og verdier fra for eksempel internasjonale organisasjoner og interessegrupper (Viotti og Kauppi 1999: 199-200).

Pluralistene utfordrer realistenes antagelse om at staten er en rasjonell aktør. Siden pluralistene mener at staten ikke er en enhetlig aktør, er det ikke lett for staten å være rasjonell. Som grunnlag for denne antagelsen ligger det at sammenstøt mellom interesser, forhandlinger og behovet for kompromisser ikke alltid gjør det mulig å foreta en rasjonell beslutningstakingsprosess. Misforståelser eller byråkratisk politikk kan dominere beslutningstaking og dette kan føre til dårlige beslutninger som er mindre optimale (Viotti og Kauppi 1999: 200).

Agendaen til den internasjonale politikken er i følge pluralistene mer utvidet enn det som realistene mener er viktig. Selv om den nasjonale sikkerhet er et viktig tema, er de også opptatt av andre økonomiske, politiske og økologiske saker. Disse sakene har oppstått som en følge av at det er blitt en vekst i den gjensidige avhengigheten blant statene og samfunnene i det 20. århundre. Sosioøkonomiske saker er like viktige som militære saker. Statenes preferanser er, med andre ord, ikke fastsatte (Viotti og Kauppi 1999: 200).

2.2 Anarkimodellen på regionalt nivå og regimesikkerhet

Jeg velger å bruke anarkimodellen på regionalt nivå, altså på Afrikas Horn, for å forklare hvorfor regimesikkerhet er viktig for Etiopia. Regimesikkerheten er så viktig for Etiopia at de valgte å kaste ut seks av ni norske diplomater som var stasjonert ved ambassaden i Addis Abeba i august 2007. Dette gjorde de fordi de følte at Norge var en trussel mot denne sikkerheten.

Før jeg ser på hva som er regimesikkerhet og på anarkimodellen, må jeg skille ut hva som er det regionale nivået i forhold til det lokale og det globale. Regioner blir ansett som en klynge med enheter, altså stater. Disse klyngene må være tilknyttet til et større system. Regionene blir som regel ikke ansett som aktører, med unntak av visse regioner, som for eksempel EU. Som regel er skillet mellom enhetene og regionene ganske uproblematisk og klart. Det å skille regioner fra det globale er mer problematisk. Regioner er helt klart mindre enn det globale. I noen tilfeller blir det globale ansett som hele verdenssamfunnet, og da er det greit å skille ut det regionale. Mens andre ganger blir det globale sett på som deler av helheten, og da blir det mer komplisert igjen å skille ut det regionale (Buzan og Wæver 2003: 27). Jeg velger å se på Afrikas Horn som en region, det er en klynge av enheter som er mindre enn hele verdenssamfunnet.

Stater i utviklingsland står overfor ulike utfordringer som har mye å si for hvordan de handler overfor andre stater, og for hvordan deres overlevelsesstrategi er. Denne typen stater har ofte betegnelsen svake stater. Dette er stater som mangler de mest grunnleggende effektive institusjoner innad i staten, i tillegg til at de mangler et monopol på bruk av vold innenfor staten og det er ikke en enighet om ideen om staten. Det som er de vanligste truslene overfor en stat er fra interne kilder. Disse kildene inkluderer trusler om vold, opprør, folkemord, at staten kollapser og til slutt anarki. Men det er også en del eksterne trusler som kan true regimesikkerheten. Dette kan være at de blir invadert av andre, mer

mektige stater, eller disse mektige statene kan støtte et kupp eller et opprør fra andre grupper eller stater utenfor landet (Jackson 2007: 147-149).

Svake stater opplever ofte det som blir kalt «usikkerhetsdilemmaet». Den manglende muligheten en stat har til å fremme fred og orden i et samfunn, gjør at det skapes et miljø der alle i samfunnet konkurrerer for å bevare og forsvare sin egen velferd. En slik situasjon ligner veldig på den som realistene kaller for «sikkerhetsdilemmaet», og den kan fort skape en situasjon hvor det blir et anarki i det systemet staten tilhører (Jackson 2007: 152), i mitt case blir dette systemet Afrikas Horn. Det blir skapt et anarki på Afrikas Horn fordi statene skaper en usikkerhet i regionen når statene prøver å forbedre sin egen regimesikkerhet. Hvis myndighetene prøver å sikre regimet, vil dette føre til en provokasjon til motstandsgrupper og føre til at det institusjonelle grunnlaget til staten blir enda mer undergravet. I tillegg til at den sikkerheten som samfunnet har også blir mer usikker. Denne tilstanden er med andre ord en situasjon som er en ond sirkel og vanskelig å komme ut av (Jackson 2007:152).

Usikkerheten til det etiopiske regimet er begrunnet i at de er redde for å miste den politiske makten de har. Det er en konstant maktkamp mellom de ulike partiene og for å beholde den makten de har, må de etiopiske myndighetene ty til autoritære midler. Siden også myndighetene er en del av det miljøet som prøver å bevare og forsvare sin egen makt, er det vanskelig å snakke om en nasjonal sikkerhet. Nasjonal sikkerhet vil si sikkerheten til hele den sosiopolitiske enheten som utgjør en stat. Det blir også vanskelig å skille mellom statssikkerhet og regimesikkerhet i en svak stat. Statssikkerhet vil si den rettskaffenheten og funksjonen en institusjon har, og ideen om staten. I svake stater smelter statssikkerheten og den nasjonale sikkerheten sammen, og det blir dermed snakk om en regimesikkerhet.

Regimesikkerhet vil si den sikkerheten en regjerende elite har fra å bli utsatt for voldelige utfordringer. Når den nasjonale sikkerheten og statssikkerheten smelter sammen, blir det den politiske eliten, altså regimet, som utgjør hele statsapparatet. De er dette regimet, og ingen andre, som skal beskytte staten fra indre og ytre trusler og det er de skal skape utvikling i landet (Jackson 2007: 152-153). Regimesikkerhet i Etiopia vil si at det er en konstant konkurranse om å bevare og beskytte den politiske makten som den sittende

regjeringen har. Dette er spesielt viktig i denne staten, fordi Meles Zenawi og hans parti kom til makten gjennom å ha vunnet en krig, og de er redde for å lide samme skjebne som Mengistu gjorde da han tapte borgerkrig til TPLFs fordel. Både interne og eksterne kilder kan true regimesikkerheten til Etiopia. På Afrikas Horn er det en spesiell kobling mellom interne og eksterne trusler. Interne trusler er opposisjonspartier, eller væpnede grupperinger, i mange tilfeller er opposisjonspartiene væpnet. Disse kan bli støttet av eksterne aktører, og det gjør den potensielle og reelle væpnete opposisjonen enda sterkere. Den politiske eliten ønsket å beholde makten, og følte seg truet av en eventuell maktfordeling i parlamentet, eller at de i verste fall skulle miste makten til opposisjonspartiene. Norge utgjorde en trussel mot regimet i Etiopia fordi de ville fremme et demokrati med flere opposisjonspartier i parlamentet, og de gikk ut og støttet de to hovedfiendene til Etiopia, UIC i Somalia og Eritrean People's Liberation Front (EPLF) i Eritrea. Det etiopiske regimet hadde et sterkt ønske om å ha kontroll over og eierskap til utviklingssamarbeidet med Norge. Dette var med på å prege samarbeidet mellom Norge og Etiopia. Etiopiske myndigheter ville også ha kontroll over de frivillige organisasjonenes prioriteringer og arbeid¹⁴. Dette var et signal fra myndighetene i landet om den utviklingen som skulle skje, skulle i stor grad bli kontrollert av dem. I en svak stat er ofte staten og myndighetene sammensmeltet, og det er derfor fare for at hvis regimet blir styrtet, så kollapser hele statssystemet. På den måten er en svak stats sikkerhet regimesikkerhet (Jackson 2007: 152-153). Det etiopiske regimet sitter med all politisk makt i Etiopia. Norge var med på å støtte motstandsgrupper til den sittende politiske eliten, samt at de støttet andre regjeringer som var motstandere av det etiopiske regimet. Ved å støtte disse utgjorde Norge en trussel mot sikkerheten i staten Etiopia. Hvis regimet i Etiopia mister makten, kan dette føre til at hele staten kollapser fordi den politiske eliten utgjør statssystemet.

Det råder en ekstremversjon av det anarkiet som realistene mener råder i verdenssamfunnet, på Afrikas Horn. Med anarki menes det at statene i samfunnet er suverene, og at det ikke er

¹⁴ Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.77. Etiopia 1997. Norge. Forholdet. 20.4.1998-13.10.1998

en overordnet myndighet som regulerer samhandlingen mellom statene (Viotti og Kauppi 1999: 68). På Afrikas Horn er det et regionalt samarbeid gjennom organisasjonen IGAD. Denne organisasjonen har som mål å fremme fred, fremgang og regional integrering. Den skal fremme fred og stabilitet i regionen, slik at det oppstår mekanismer innen regionen som skal forhindre eller håndtere og løse konflikter innenfor statene, eller mellom statene, gjennom dialog (African Union 2009). IGAD er dårlig institusjonalisert og har hatt en begrenset suksess. Dette er fordi statene på Afrikas Horn er preget av at det er sårbare mellomstatlige forhold mellom landene i regionen, det er voldelige konflikter innad i statene og store humanitære kriser og militære konflikter (Terlinden 2004: 6). Selv om IGAD ikke fungerer godt som en organisasjon som samordner interaksjonen mellom statene, er det en god del bilaterale forbindelser mellom statene på Afrikas Horn, men statene greier ikke å sette dette til et stort regionalt samarbeid, slik som mange andre regioner greier (Buzan og Wæver 2003: 241-242).

Statene på Afrikas Horn prioriterer sikkerheten innad i staten heller enn sikkerheten i regionen. En kan da snakke om at regimesikkerheten råder på Afrikas Horn. Mye av grunnen til dette er at det er en rekke konflikter som har funnet sted regionen. Mange av dem har vært om territorier og grenser mellom statene, blant annet mellom Somalia og Etiopia i 1977-1978 hvor Somalia ikke greide å løse Oganden-provinsen fra Etiopia. En annen konflikt er mellom Etiopia og Eritrea i 1998-2000, hvor Etiopia beseiret Eritrea når det gjaldt en konflikt om grensen mellom de to statene (Buzan og Wæver 2003: 241-242).

Det er viktigere å se på et land i Afrika som et regime heller enn en stat. Regimene er i stor grad preget av nypatrimonialisme. Dette vil si at statssystemet er basert på både byråkratiske og tradisjonelle strukturer. Nypatrimonialistiske regimer er regimer hvor de politiske lederne styrer til sin egen interesse, med lite eller ingen hensyn til å utvikle den byråkratiske delen av staten som fungerer i interesse til innbyggerne. Dette fører til at det blir et skille mellom den politiske eliten og innbyggerne i regimet. Siden de politiske lederne er skilt fra innbyggerne, er lederne avhengig av støtte fra allierte og ressurser utenfor regimet (Buzan

og Wæver 2003: 225). Dette vil si at de har en liten støttegruppe innad i regimet, og at de kom til makten gjennom et kupp eller som en følge av at de vant en borgerkrig (Ayoob 1984: 45). Dette er tilfellet med Etiopia. Tigrayan People's Liberation Front (TPLF) var lenge en geriljagruppe og etter hvert et opposisjonsparti som var i opposisjon til Derg-regimet. TPLF kom til makten i hovedstaden Addis Abeba i 1991, denne makten fikk de ved å ha vunnet den langvarige borgerkrigen mot Derg-regimet. Siden det er regimene, og regimets politiske og intellektuelle elite, som definerer trusselen mot sikkerheten i den aktuelle staten, er det normalt at de definerer det ut i fra regimesikkerhet heller enn sikkerheten til samfunnet som helhet (Ayoob 1984: 46). Regimesikkerhet vil si at den politiske eliten sikrer sin makt slik at den ikke blir utfordret av voldelige opprør. Regimesikkerhet i fattige stater blir ofte vanskelig å skille fra nasjonal sikkerhet, som vil si forhold som politikerne mener er viktige for å opprettholde sin fremtidige eksistens, i denne ligger det politisk, økonomisk og etnisk eksistens (Jackson 2007: 148).

For Etiopia er regimesikkerhet viktig for å greie å opprettholde den politiske, økonomiske og etniske eksistensen som de har. Etiopia er et regime med en politisk elite som ikke har full støtte i befolkningen, den politiske eliten er stort sett fra Tigray. Dette er en etnisk gruppe som utgjør en liten prosentandel av den etiopiske befolkningen. På grunn av dette, samt at det er mange konflikter i regionen, er det viktig for Etiopia å sikre regimet. Som en følge av det anarkiet som råder på Afrikas Horn reagerte Etiopia sterkt da Norge begynte å blande seg inn i grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, da Etiopia anså dette for å true regimesikkerheten ved at det truet den politiske eksistensen til Etiopia. Norge har også hatt tett kontakt med både Somalia og Eritrea, og også dette har Etiopia ansett som en trussel mot sin regimesikkerhet.

2.3 Utenrikspolitikk

Den økende globaliseringen har ført til at det er blitt vanskeligere å definere hva som er utenrikspolitikk. Utenrikspolitikk kan bli sett på som de mål, verdisett og beslutninger som blir tatt og handlinger som blir gjort på statens vegne overfor det internasjonale samfunnet (Webber og Smith 2002: 2). Det spesielle med utenrikspolitikk er at de som foretar beslutningene innenfor utenrikspolitikken må ta hensyn til utviklingen som skjer både i politikken overfor andre stater, og i politikken som foregår innad i staten (Webber og Smith 2002: 30). Utenrikspolitikk er den politikken som sørger for at en stats interesser i verdenssamfunnet blir opprettholdt og ivaretatt. Samtidig er denne politikken en brobygger mellom de interessene som en stat har i forhold til andre stater og den politikken som en stat fører innad i staten. Sentrale begreper innenfor utenrikspolitikken er statssuverenitet, nasjonale interesser og makt (Goetschel, Bernath og Schwartz 2005: 7).

Utenrikspolitikk søker å bidra til å forstå internasjonale forhold ved å forklare utenrikspolitiske beslutningstakingsprosesser. Utenrikspolitikk kan bli studert på tre forskjellige nivåer. Dette er systemnivå, det nasjonale nivået og det individuelle nivået. Tilnærmingen på systemnivået ser på statens posisjon i den internasjonale settingen, mens den nasjonale tilnærmingen fokuserer på statens samfunn, kultur og politiske institusjoner. Den individuelle tilnærmingen ser på de personlige eller psykologiske karakteristikene til de nasjonale lederne (Goetschel, Bernath og Schwartz 2005: 10).

Ved å se på hvordan beslutningstaking innenfor utenrikspolitikk foregår blir det satt fokus på flere detaljer innenfor studiet av internasjonal politikk. Fordelen med at det blir flere detaljer er at en kan forklare beslutningsprosesser på en mer spesifikk måte. En kan dermed på en sikrere måte forutsi hva myndigheter kommer til å gjøre under visse omstendigheter. En ulempe med at det blir tilført flere detaljer er at de klassiske teoriene, som er så elegante og gjerrige på detaljer, vil vise seg å være unnnvikende (Hudson og Vore 1995: 211).

2.4 Beslutningstaking

De utenrikspolitiske prosessene er beslutningstakingsprosesser. Stater utfører handlinger fordi mennesker i disse handlingene velger å gjøre akkurat disse handlingene.

Beslutningstaking er en form for styringsprosess hvor justeringer blir foretatt som et resultat av at det kommer tilbakemeldinger fra verdenssamfunnet. Styringsprosessen, med dens eksterne tilbakemeldinger, er basert på målene til beslutningstakeren. Langs veien til disse målene, setter beslutningstakerne delmål som skal være diskrete steg som skal bli nådd (Goldstein 2004: 157).

Graham T. Allison er en viktig teoretiker innenfor utenrikspolitisk beslutningstaking. Han skrev i 1969 en artikkel og i 1971 en bok der han skisserte tre modeller om beslutningstaking innenfor utenrikspolitikk. Beslutningstaking er det som utformer en stats utenrikspolitikk (Goldstein 2004: 155). I den ene modellen til Allison blir beslutningstaking sett ut i fra det realistiske perspektivet, der staten er en enhetlig og rasjonell aktør. Men det vanligste er å se på staten og beslutningstaking innenfor det pluralistiske perspektivet. Der er ikke staten en enkelt aktør. Det er ikke staten Norge, eller staten Etiopia, som tar beslutningene, det er individene innenfor disse statene som er beslutningstakerne (Viotti og Kauppi 1999: 206).

2.4.1 Allisons begrepsmessige modeller

Graham T. Allison skrev i 1969 om krisen mellom de kommunistiske statene, Sovjetunionen og Cuba, og USA. Han skisserte tre begrepsmessige modeller for utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Dette er et av de viktigste bidragene til hvordan en skal analysere rollen til byråkratiet når det gjelder beslutningstaking innenfor utenrikspolitikk. Den første modellen er en "rasjonell aktør"-modell. Denne modellen er forankret i den realistiske tankegangen. Den andre modellen er om organisasjonsprosesser, mens den tredje modellen er om byråkratisk politikk. De to siste modellene reflekterer det

pluralistiske perspektivet, og de stiller spørsmål om det er hensiktsmessig å stole utelukkende på den rasjonelle aktøren for å forklare utenrikspolitikk (Allison 1999: 280).

Hvilke av de tre modellene som forskerne velger å bruke, har noe å si for hva de kommer frem til. Allison mente at den utenrikspolitiske analysen av beslutningstaking som ble gjort på 1970-tallet verken var systematisk eller kraftig, men at det likevel var grunnleggende likheter som dukket opp. Han mente derfor at disse grunnleggende likhetene trengte å bli systematisert og bli satt inn i begrepsmessige modeller (Allison 1999: 281).

Grunnen til at jeg velger å bruke Allisons modell 3 er at den tar utgangspunkt i politikken som foregår i byråkratiet. De handlingene Norge utførte overfor Etiopia i forkant av den bilaterale diplomatiske krisen var et resultat av de beslutningene som ble tatt i byråkratiet i det norske utenriksdepartementet. Det er viktig å se det fra et pluralistisk ståsted, altså at det ikke er en aktørs handlinger eller avgjørelser som var grunnen, men at det er de ulike handlingene til ulike aktører som til sammen utløste den diplomatiske krisen.

Modell 1: "Rasjonell aktør"

Denne modellen er den letteste å forstå av Allison modeller. En modell om "rasjonelle aktører" burde inneholde to viktige komponenter. Den ene er en beslutningsteoretisk komponent, mens den andre er en spillteoretisk komponent. Den første dekker kjennetegn til beslutningstakerne, den andre dekker strategisk samhandling (Bendor og Hammond 1992: 305).

Modellen legger frem to hovedantagelser om nasjonalstatene. Den første antagelsen er at statene kan bli behandlet som enhetlige aktører som innehar et sett med mål og som har evne og kapasitet til å nå disse målene. Den andre antagelsen modellen legger til grunn er at staten er en rasjonell aktør. I internasjonal politikk er hovedmotivasjonen for den enhetlige rasjonelle aktøren at den har et strategisk forhold til andre stater. Allison mener at aktøren

velger ulike alternativer som har de ønskede konsekvensene aktøren vil ha (Bendor og Hammond 1992: 305-307).

Denne modellen kan antyde at beslutningstaking er enklere enn det som er faktisk. En beslutningstaker kan ha forskjellige mål samtidig, og disse målene kan være konkurrerende. Målene til de forskjellige individene som er involvert i en beslutningstaking kan være forskjellige, det kan også målene til forskjellige organisasjoner i den offentlige forvaltningen. "Rasjonell aktør"-modellen om beslutningstaking er komplisert på grunn av usikkerhet om kostnad og utbytte, og de mange forskjellige målene til beslutningstakerne (Goldstein 2004: 159).

Modell 2: "Organisasjonsmessige prosesser"

Denne modellen blir kalt for "organisasjonsmessige prosesser"-modellen. Modellen lener seg i stor grad på Max Weber sitt syn på byråkratiet (Viotti og Kauppi 1999: 209). Weber mente at det moderne byråkratiet var et uttrykk for formell rasjonalitet. Den formelle rasjonaliteten skulle være knyttet til valg av virkemidler for gitt mål, og ikke til målenes karakter. Kjennetegnene til den offentlige forvaltningen skulle være preget av upersonlige regelanvendelser, forutsigbare vedtak, klar arbeidsdeling og spesialisert ekspertise (Østerud 2007: 74-75). Allison mener at de organisasjonsmessige rutine og prosedyrene er bestemmende faktorer for noen, og påvirker andre, utenrikspolitiske beslutninger og resultat. Hvor en byråkrat sitter i organisasjonen har noe å si for hva denne byråkraten mener om en sak, dens syn på alternative veier blir farget av perspektivet som den organisasjonen en hører til, har. Oppfatninger av hva som er rasjonelt eller den beste veien i en handling varierer ofte fra én byråkratisk aktør til en annen, dette reflekterer den organisasjonsmessige påvirkningen som kan reise seriøs tvil når det gjelder rasjonaliteten til prosessen som helhet (Viotti og Kauppi 1999: 209). Denne modellen forstår myndighetenes handlinger som organisasjonsmessige resultater som er delvis koordinert av ledere. Den

utvider den klassiske modellens anstrengelser for å forstå myndighetenes oppførsel som valgene til en enhetlig beslutningstaker (Allison og Zelikow 1999: 255).

Modell 3: "Byråkratisk politikk"

Denne modellen går lenger enn modellen om organisasjonsmessige prosesser når det gjelder å analysere myndighetenes oppførsel. Lederne er ikke en enhetlig aktør, men de er hver og en aktører som handler på egenhånd. Aktørene fokuserer ikke på en enkelt strategisk sak, men på mange forskjellige saker. Aktører har ikke et sett med strategiske mål, men handler i henhold til ulike begrep om nasjonale, organisasjonsmessige og personlige preferanser (Allison og Zelikow 1999: 255). Byråkratiet i utenrikspolitikken er et komplekst system hvor kommunikasjonen mellom de ulike delene ikke alltid er god. Allison viser dette ved å påpeke at de ulike aktørene handler på egenhånd. Aktørene i det utenrikspolitiske byråkratiet i Norge handler ofte etter de nasjonale målene og de personlige preferansene aktørene måtte ha, og ikke alltid etter det som er strategisk riktig i forholdet til andre stater. I krisen mellom Norge og Etiopia handlet den norske FN-delegasjonen etter de nasjonale målene med å prøve å få til fred og forsoning mellom Etiopia og Eritrea. Denne delegasjonen hadde ikke god kontakt med andre deler av det byråkratiske systemet. Hadde de hatt det ville de ha forstått at det var en krise som lå latent i forholdet mellom Norge og Etiopia. Det den norske FN-delegasjonen tok hensyn til var den byråkratiske hverdagen, ikke hvordan den norske politikken overfor Etiopia var som helhet. Møtet om grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea som FN-delegasjonen forberedte i New York ble den utløsende årsaken til krisen. Dette møtet hadde nok ikke fått samme utgang om den norske politikken overfor Etiopia hadde blitt håndtert på en annen måte i de foregående årene. Håndteringen av den norske politikken overfor Etiopia i forkant av denne krisen var heller ikke god nok. Grunnen til dette er som Allison viser i denne modellen at det ikke er et helhetlig byråkrati, men at det er mange forskjellige aktører som ikke har hatt en forståelse av situasjonen i Etiopia og for hvordan de norske handlingene har blitt oppfattet fra etiopisk side. En av de bakenforliggende årsakene til at den diplomatiske krisen skjedde var fordi

Norge var for aktive i freds- og forsoningsprosesser på Afrikas Horn. Det at Norge har vært aktive innen fred og forsoning på Afrikas Horn er en del av det nasjonale målet som Norge har om å bli oppfattet som en fredsnasjon. At aktører har egne mål kan en også se i den byråkratiske organisasjonen i Norge. Jens Petter Kjemperud har vært den personen i Norge som har hatt best kjennskap til Norges politikk overfor Etiopia. Han har fulgt Etiopia tett siden det ble opprettet et konsulat i Addis Abeba i 1991. Han har ansvaret for Afrika-diskens ved det norske utenriksdepartementet, vært rådgiver på den norske ambassaden i Etiopia og vært norsk ambassadør i Etiopia. Raymond Johansen har hatt et godt samarbeid med både Somalia og Eritrea. Han har hatt et nært forhold til Eritrea fordi han har vært chargé d'affair i landet i seks måneder. Det tette forholdet som Johansen har hatt til Eritrea har vært en av faktorene til at forholdet mellom Norge og Etiopia ble vanskelig. Allisons argument til denne modellen er enkelt. Han mener at spillet i politikken består av forhandlinger blant aktører som er plassert i det hierarkiske systemet i byråkratiet. Myndighetenes handlinger kan bli forstått som et resultat av disse forhandlingene (Bendor og Hammond 1992: 313).

Utenrikspolitisk beslutningstaking innebærer at det utformes koalisjoner og motkoalisjoner blant diverse byråkratiske aktører i konkurrerende miljøer. Fokuset er på spesifikke individer i posisjoner på toppen av organisasjonene og på en dragkamp mellom disse. Denne dragkampen kommer frem i det norske utenriksdepartementet med at det er en konfliktlinje mellom spesialistene, de som jobber på utenriksstasjonene, og generalistene, de som jobber i det utenrikspolitiske byråkratiet i Oslo. Etiopia hadde ved flere tilfeller signalisert at de ikke var fornøyd med Norges politikk overfor Etiopia. Byråkratene i Oslo oppfattet ikke dette signalet. Heller ikke den norske FN-delegasjonen i New York som bestilte møterom i FN-bygningen tok dette signalet. De som jobbet på den norske ambassaden i Addis Abeba hadde oppfattet dette, og de prøvde å forandre retning på den norske Etiopia-politikken. Dette ble ikke godt tatt i mot fra byråkratene i Oslo, og de valgte å ikke forandre den norske politikken overfor Etiopia. De utenrikspolitiske beslutningene er til tider et resultat av hvilke individer eller hvilke koalisjoner av individer som kan samle mest politisk makt, som en ser ut i fra konfliktlinjen mellom spesialister og generalister. Det

som kan være best for individet, eller den byråkratiske organisasjonen som individet er en del av, i form av å få en økt prestisje og en fot inne hos myndighetene kan føre til at det ikke er den beste utenrikspolitiske beslutningen for staten som helhet som blir tatt (Viotti og Kauppi 1999: 209). Her handlet det norske byråkratiet ut i fra de norske nasjonale målene, og ikke ut i fra hvordan situasjonen i Etiopia og på Afrikas Horn var.

De sentrale aktørene i denne modellen er de politiske lederne i det byråkratiske apparatet og de som innehar sentrale posisjoner i andre offentlige organisasjoner. Beslutningstakingen er desentralisert, og dette gjør at makten er fordelt. Denne separasjonen av ansvaret oppmuntrer til at det blir forskjeller i oppfatninger og prioriteringer. Men det er saken som har den høyeste viktigheten, for det som staten gjør har noe å si. Hvis det skjer et feil valg og en feil beslutning, kan det føre til uopprettelig skade (Allison 1999: 290). I den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia ble det tatt mange feil valg og feile beslutninger. Norge har oppfattet den bilaterale diplomatiske forbindelsen som de har hatt med Etiopia som en relativt ”normal” forbindelse med et annet land, som Norge har gitt bistand til. Norge har derfor tatt beslutninger og gjort handlinger som er i tråd med denne oppfatningen av hvordan forholdet har vært. Et eksempel på dette er den handlingen Norge gjorde som var den utløsende faktoren på den diplomatiske krisen mellom landene. Norge mente at det ville være bra for dialogen mellom Etiopia og Eritrea om de møttes i New York for å prate om grensekonflikten som de hadde. Denne handlingen ble gjort i beste mening fra Norges side, men siden det ikke ble forstått fra norsk side hvordan den diplomatiske forbindelsen med Etiopia var, var denne handlingen lite gjennomtenkt. Fra Etiopias side ble denne handlingen ansett som en handling som var med på å gjøre at regimesikkerheten til Etiopia ble truet. Derfor valgte Etiopia å kaste ut seks av ni norske diplomater fra landet. Denne handlingen er en av mange handlinger fra norsk side hvor det er blitt tatt feil beslutninger og gjort feil valg. Alle disse valgene og beslutningene har blitt sett på som Norges politikk overfor Etiopia, og når de blir sett samlet kan de tolkes negativt. Det er dette Etiopia har gjort, og de har følt at alle rettelsene, kritikken og det nære samarbeidet

med Etiopias hovedfiender, Somalia og Eritrea, samlet sett kan bli sett på som en trussel mot Etiopias regimesikkerhet.

Ofte er beslutningene som blir tatt i denne modellen sett på som et resultat av en konkurranse mellom ulike koalisjoner. Det er ofte den ene koalisjonen som har vunnet over den andre, og fått igjennom sine ønsker og preferanser i en beslutning. Det som gjør at en beslutning blir tatt i den ene eller andre retningen, er makt og evner til de som sitter i gruppene som er involvert i beslutningstakingen. Denne karakteristikken fanger fremstøtet av den byråkratiske politikkens orientering. Det er slik at saker oppstår litt av gangen, over tid, hvor det er noe som går inn i en kontekst mens andre deler av saken går inn i en annen kontekst. Det er mange saker som konkurrerer om oppmerksomheten til beslutningstakerne hver dag. Hver beslutningstaker er tvunget til å gjøre unna sakene i løpet av dagen. Dette kan føre til forhastede beslutninger og uheldige resultater. I tillegg kan kombinasjoner av valg som ulike beslutningstakere gjør, resultat av små forhandlinger og resultat av store forhandlinger føre til at utenrikspolitikken får uheldige resultat (Allison 1999: 290-291).

2.5 Avslutning

Dette kapitlet har hatt til hensikt å forklare årsakene til hvorfor den diplomatiske krisen mellom landene oppsto ut i fra to forklaringsmodeller. Anarkimodellen og regimesikkerhet som skal forklare hvorfor Etiopia reagerte som staten gjorde på de handlingene Norge gjorde i før, under og etter den diplomatiske krisen, og Allisons modell 3 «byråkratisk politikk» for å forklare Norges handlinger før, under og etter krisen. Det var de ulike aktørenes valg og verdier som gjorde at handlingene til Norge ble som de ble, og disse handlingene følte Etiopia var en trussel mot sin regimesikkerhet fordi de blandet seg inn i politiske forhold i Etiopia og politiske forhold på Afrikas Horn. I analysedelen min vil jeg skissere ut det jeg mener er årsakene til den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia.

Her vil jeg se på hvordan handlingene fra Norge og Etiopia har vært i forhold til disse årsakene, og analysere de i forhold til regimesikkerhet fra Etiopias side og den byråkratiske politikken til Norge. Jeg vil videre se på hvordan handlingene til norske og etiopiske myndigheter var under, og i etterkant av krisen. Dette vil jeg se på i forhold til de to forklaringsmodellene

3. Forholdet mellom Norge og Etiopia

For å forstå årsakene til den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia, er det viktig å forstå det forholdet som Etiopia har hatt, og har, til de omkringliggende landene, Eritrea, Somalia og Sudan. Det er også viktig å forstå hvordan forholdet mellom Norge og Etiopia har vært fra det ble opprettet et bilateralt diplomatisk forhold mellom landene og frem til krisen. Det er viktig å forstå historien til Etiopia, for denne historien er med på å farge hvordan forholdet mellom Norge og Etiopia har vært, og fortsatt er. Historien til landene er med på å forme hvordan handlinger og posisjoner til andre stater tolkes. I denne typen studier er det viktig med historiske linjer og forklaringer for å forstå diplomatiet og utenrikspolitikken.

I dette kapitlet vil jeg først se på det problematiske forholdet mellom Etiopia og Eritrea. Deretter vil jeg se på forholdet mellom Etiopia og Sudan, og Etiopia og Somalia. Jeg vil videre se på staten Etiopia, hvordan den blir oppfattet av andre stater, og hvordan demokrati og menneskerettigheter er i Etiopia. Hvordan Etiopia blir oppfattet av andre stater, har mye å si for hvordan statene handler overfor Etiopia. Demokratiseringsprosessen og menneskerettigheter i Etiopia er to forhold som Norge og andre stater har vært kritiske til. Etter dette vil jeg se på forholdet mellom Norge og Etiopia før den diplomatiske krisen. Denne delen har jeg valgt å dele i to. Den første delen tar for seg forholdet mellom Norge og Etiopia før det ble opprettet en norsk ambassade i Addis Abeba. Den andre delen tar for seg forholdet mellom Norge og Etiopia etter at ambassaden ble opprettet.

3.1 Etiopias forhold til andre stater på Afrikas Horn

Etiopia har hatt et vanskelig forhold med flere av statene på Afrikas Horn. Eritrea ble innlemmet i en føderasjon med Etiopia som skulle tre i kraft i 1952 etter at det ble vedtatt av

FN (Tronvoll 2009: 136). Eritreas frigjøringskamp varte fra 1961 og frem til landet greide å oppnå løsrivelse og dermed ble en selvstendig stat i 1993 (Jakobsen 2006: 30). Dette førte til at Etiopia mistet sin kystlinje, og det var noe av årsaken til at krigen mellom de to landene blusset opp igjen i mai 1998 (Tronvoll 2009: 3).

Somalia og Etiopia har heller ikke hatt det beste forholdet, og denne konflikten har også i stor grad dreid seg om kontroll av landområder. Forholdet mellom Sudan og Etiopia har ikke vært av det beste, det heller. Her har konflikten dreid seg om at Etiopia har støttet den sørsudanske frigjøringsbevegelsen, mens Sudan har støttet EPLF i Eritrea.

Hvilken type stat Etiopia var og er, og hvordan demokratiseringsprosessen og menneskerettighetene i Etiopia er, er viktige elementer som ikke kan bli utelatt. Dette er faktorer som er viktige å forstå når en skal se på hvordan andre staters utenrikspolitikk er overfor Etiopia. Etiopias tradisjoner reflekterer fortsatt amharisk historie og kultur, og dette er med på å forme landets relasjoner til de andre statene på Afrikas Horn (Tronvoll og Aadland 1995: 21).

3.1.1 Etiopias forhold til Eritrea

Etiopia har en historie som går mer enn 3000 år tilbake i tid. Både egyptere og arabere innvandret til landet, og arabere grunnla handelsstasjoner langs kysten av landet. De arabiske innvandrerne trengte inn i landet og la grunnlaget for det som etter hvert ble Aksum-riket i ca år 500 f. Kr (Tronvoll 2009: 23). Etter hvert ble kristendommen gjort til statsreligion i dette riket av keiser Ezana, som regjerte fra ca år 350 til ca år 320 f.Kr. Som en følge av at Aksum-riket var et kristent rike lå det i krig med de arabiske nabostatene de neste 250 årene. Riket greide å legge store deler av Arabia under seg (Bredin 2005:12-13), men ble kastet ut av den arabiske halvøyen etter å ha lidd et nederlag ved Mekka i år 570 e. Kr. På 600-tallet var Aksum-riket isolert fra resten av den kristne verden, og gikk etter hvert i oppløsning (Compareti 2002). På slutten av 900-tallet ble sultanatet Makhzumi dannet.

Dette varte i nesten 300 år, før det ble beseiret av Wali Asma i 1285. Etterfølgerne av Wali Asma, som hevdet at de var av arabisk herkomst, ble kalt Walasma-dynastiet. Dette dynastiet byttet navn etter hvert som det ekspanderte, og ble kalt sultanatet av Ifat. Det var en konstant fiendtlighet mellom kristne og muslimer, og dette førte til at de muslimske herskerne i Ifat etter hvert ble bekjempet av de kristne. Men sønnene til disse herskerne etablerte en ny stat, sultanatet av Adal. Dette sultanatet drev handel i fjellstrøkene i Zeila og Berbera. I 1445 bekjempet keiser Zara Yakob sultan Badlay-ud-din, dette gjorde at sultanatet av Adal trakk seg tilbake og omgrupperte seg. Dette hadde lite å si for sultanatet av Adal, for de hadde gode handelsforbindelser med den muslimske verden (Henze 2000: 83).

Det var først etter 1855 at Etiopia ble anerkjent som en moderne stat. Da var det fire sterke keisere på rad som regjerte i landet. Den første keiseren var Tewodros 3., som begynte å samle de ulike provinsene til det oppløste riket. Tewodros etterfølger, Yohannes 4., tok over tronen i 1872. Det var denne keiseren som forsvarte Etiopia i 1875-76, da egyptere angrep landet. Yohannes 4. forsvarte også landet mot italienere som hadde okkupert havnebyen Massawa i 1885. I 1890 opprettet Italia kolonien Eritrea. Den tredje keiseren, Menelik 2., regjerte fra 1889- 1913. Under hans regjeringstid gikk Italia til invasjon fra Eritrea i 1895, og under denne invasjonen forsøkte italienerne å underlegge seg hele Etiopia. I 1896 beseiret Menelik 2. og hans hær de italienske styrkene under slaget ved Adua. Menelik 2. fortsatte å samle Etiopia, og han la stadig nye områder i både sør og vest under tronen. Italia anerkjente at Etiopia var en selvstendig stat i 1896, dette mot at Etiopia anerkjente at Italia hadde koloniherrdømme over Eritrea (Tronvoll 2009: 37-42).

Den fjerde keiseren som hadde en stor betydning for Etiopias fremvekst som en moderne stat var Haile Selassie. Han ble keiser i 1930. Etiopia er det ene av to land i Afrika som ikke har vært under kolonialt styre. Landet ble riktignok forsøkt kolonisert av Italia i 1935, da Italia gikk til angrep på Etiopia uten å ha kommet med en krigserklæring på forhånd. Dette angrepet skjedde til tross for at landene hadde skrevet under på en venns-kapsavtale i 1928. Da Italia invaderte Etiopia i 1935 hadde italienerne krenket grensen til Etiopia i tre år. Dette

var noe Etiopia hadde klaget inn for Folkeforbundet, som de hadde vært medlem av siden 1923. Italia hadde satt frem et krav om full kontroll over Etiopia. Folkeforbundet avviste dette kravet, og Italia ble stemplet som en angriper av Forbundet. Ingen av de allierte var villige til å støtte Etiopia i krigen mot Italia, før Italia erklærte krig mot Frankrike og Storbritannia 10.juni 1940. Haile Selassie ble fløyet til Sudan av den britiske hæren, og fra Sudan og Kenya gikk etiopiske og allierte styrker inn i Etiopia i januar 1941. Addis Abeba ble frigjort av sørafrikanske styrker i april, og i begynnelsen av mai var Haile Selassie tilbake i Addis Abeba (Tronvoll 2009: 42-44).

Haile Selassie begynte prosessen med å prøve å innlemme Eritrea i Etiopia etter 2. verdenskrig. I 1950 ble det vedtatt av FN at Eritrea skulle inngå i en føderasjon med Etiopia, denne ordningen trådte i kraft i 1952. I 1962 ble Eritrea ansett som Etiopias 14. provins etter at Etiopia hadde arbeidet hardt for å få full innlemmelse av Eritrea i staten. Eritrea hadde året før startet sin frigjøringskrig mot Etiopia (Tronvoll 2009: 136). Det var viktig for Etiopia å beholde Eritrea som en del av landet av geopolitiske grunner. Hvis Eritrea ble en egen stat, ville Etiopia miste kystlinjen sin. For et lands økonomi er det å ha en kystlinje en avgjørende faktor for å få til en økonomisk utvikling. Uten kystlinje er landet avhengig av å gå via et annet suverent land for å transportere de varene som skal fraktes. I Etiopias tilfelle er dette Eritrea, som er et av de landene som Etiopia anser som sin fiende (Faye, McArthur og Sachs 2004: 32). Denne separatist konflikten ble avsluttet i 1991, og er den konflikten i Afrika som har pågått lengst.

Etiopia opplevde en alvorlig tørke fra 1972 - 1974, da først og fremst i Wello og Tigray. Haile Selassie forsøkte å holde denne tørken skjult både for Etiopias innbyggere og for resten av det internasjonale samfunnet. Dette førte til at nødhjelpen ikke kom frem. Dette, kombinert med misnøyen til krigen mot Eritrea, var årsakene til fallet av Haile Selassie i 1974. På denne tiden ble Etiopia regnet som et av de fattigste landene i verden (Keller 1992: 610).

I 1974 ble makten overtatt av det militære i landet. Dette militærregimet fortsatte krigen mot Eritrea, men det var ikke bare her at regjeringen ble utfordret. Militærregimet ble også utfordret av geriljaorganisasjoner som krevde enten indre selvstyre eller selvstendighet. TPLF var den største av disse geriljaorganisasjonene. Denne organisasjonen ble dannet i 1975 med hjelp av EPLF. Somalia angrep Etiopia i juli 1977 og gjorde krav på områder i Ogaden. Somalia hadde overtaket i denne krigen helt til Etiopia fikk militær støtte av Sovjetunionen og Cuba. På grunn av støtten som det etiopiske militærregimet fikk fra Sovjetunionen, greide regjeringen å holde seg ved makten og stå i mot det militære presset fra de ulike frigjøringsfrontene. Utover 1970- og 1980-årene satte Etiopia store militære og materielle krefter inn for å vinne krigen mot Eritrea. Dette var blant annet på grunn av at en eventuell eritreisk frigjøring ville føre til at Etiopia mistet kystlinjen. De etiopiske regjeringsstyrkene satte inn flere offensiver mot EPLF i løpet av 1980-årene, men de greide likevel ikke å drive de eritreiske frigjøringsstyrkene tilbake (Negash og Tronvoll 2000: 13).

På begynnelsen av 1990-tallet begynte den etiopiske hæren å tape kamper i Eritrea og Tigray. Mye av grunnen til dette var at President Gorbatsjov i Sovjetunionen valgte gradvis å trekke tilbake den støtten som Etiopia hadde fått siden slutten av 1970-tallet. I mai 1991 tok Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF), som ble startet av TPLF i 1989, over kontrollen i hovedstaden. Samtidig som EPRDF tok kontrollen over Addis Abeba, tok EPLF kontrollen over Asmara, Eritreas hovedstad. Etter at EPRDF hadde tatt kontrollen over Addis Abeba lagde de en regjering for overgangsperioden mellom maktovertakelsen og det første nasjonale valget i Etiopia (Negash og Tronvoll 2000: 39). EPRDF innkalte til en nasjonal konferanse som omhandlet fremtiden til Etiopia, samt at de satte ned en overgangsregjering i Eritrea. EPLF var ikke offisielt med på denne konferansen, men de hadde observatører til stede. Det ble også på dette tidspunktet utarbeidet en avtale mellom EPLF og EPRDF. Der ble det klart at Eritrea ble en de facto selvstendig stat, hvor EPLF skulle styre inntil det ble avholdt en folkeavstemning om fremtiden til området. Denne folkeavstemningen fant sted i 1993. I denne

folkeavstemningen ble det avgjort at Eritrea skulle bli løsrevet fra Etiopia, og dermed ble en selvstendig stat (Jakobsen 2006: 30).

EPRDF-regimet som overtok makten i Etiopia i 1991 hadde et godt og tett forhold til den eritreiske frigjøringsbevegelsen som overtok makten i Eritrea samme år (Negash og Tronvoll 2000: 39). Den eritreiske selvstendigheten, som ble oppnådd i 1993, ble støttet av den etiopiske regjeringen, og de to landene inngikk flere samarbeidsavtaler med hverandre. Samarbeidsklimaet mellom de to statene ble etter hvert dårligere i takt med Eritrea sitt ønske og behov for å vise at de ikke lenger var en del av Etiopia, men faktisk var en selvstendig stat. Etiopia var helt avhengig av at Eritrea var villige til å samarbeide, for uten en god samarbeidsavtale med Eritrea mistet Etiopia store muligheter til å bruke havnene. Etter at Eritrea ble en selvstendig stat, mistet Etiopia sin kystlinje og var derfor veldig avhengig av at Eritrea var villig til å la Etiopia bruke havnene deres¹⁵.

I mai 1998 brøt det ut full krig mellom landene etter en grensetvist om landområde Badme. Begge landene brukte betydelig militære ressurser, og begge landene opplevde store tap (Tronvoll 2009: 3). Etiopia og Eritrea hadde ulike versjoner av hva som var årsaken til at det brøt ut krig. Eritrea mente at landområdet som det ble kriget om, Badme, var en del av Eritrea og at Etiopia hadde sendt inn militære styrker på dette landområde. Etiopia, derimot, mente at det var Eritrea som hadde sendt inn sine militære styrker til etiopisk territorium. Etter hvert begynte kampene å spre seg til to andre fronter i tillegg til Badme. Den ene fronten var Zalembessa i Tigray-provinsen og den andre Bure i Afar-regionen. Etter fire uker med intens krig fra mai til juni 1998, roet krigen seg ned igjen (Negash og Tronvoll 2000: 1- 2; Tronvoll 2009: 3-4).

Det ble oppnådd en midlertidig våpenhvile etter at USA, Rwanda og Organisation for African Unity (OAU) gikk sammen om en politisk intervensjon. Året etter, i februar 1999, brøt det igjen ut kamper ved de samme frontene. Under disse kampene rykket etiopiske styrker inn på eritreisk territorium og besatte disse. OAU engasjerte seg i konflikten og la frem en plan på hvordan partene skulle komme frem til en løsning. Eritrea aksepterte vilkårene i planen til OAU, mens Etiopia valgte å rykke ytterligere frem på eritreisk territorium. I løpet av våren 1999 stilnet kampene av, men det var fortsatt noen sammenstøt resten av året (Negash og Tronvoll 2000: 2-3; Negash og Tronvoll 2000: 60- 61). I 2000 brøt krigen ut for fullt igjen, denne gangen med en enda større offensiv fra etiopisk side. Den etiopiske hæren utførte store bombeangrep mot de to havnebyene Massawa og Assab, og erobret i tillegg Zelambessa. 25.mai begynte Eritrea sin tilbaketrekking fra de omstridte områdene, etter at FNs sikkerhetsråd hadde vedtatt en våpenembargo mot de to landene (Tronvoll: 2009: 4-5).

OAU fremforhandlet en fredsavtale mellom de to landene, og denne ble underskrevet i Alger i desember 2000. Avtalen gikk ut på å finne en løsning på hvordan de eritreiske og etiopiske troppene som stod på grensen mellom landene skulle trekkes tilbake og hvordan en påfølgende grenseopptrekning skulle være. Det ble nedsatt en grensekomité som skulle se til at avtalen ble fulgt. I 2001 ble det utplassert en fredsstyrke fra FN (UNMEE) på grensen mellom Eritrea og Etiopia. Denne fredsstyrken skulle midlertidig passe på en buffersone på grensen mellom landene (Tronvoll 2009: 5)

Bakgrunnen for krigen mellom Etiopia og Eritrea fra 1998 til 2000 har dreid seg om et komplekst mønster av historiske, økonomiske, politiske og kulturelle forskjeller mellom landene. Dette kom til uttrykk gjennom konflikter om seks landområder og kontrollen over disse. Disse landområdene er velegnet til jordbruk, og blir i tillegg ansett for å være mineralrike. Konflikten kommer også til uttrykk gjennom at Etiopia mistet sin kystlinje da

Eritrea ble en selvstendig stat, og de store økonomiske konsekvensene dette har for Etiopia (Tronvoll 2009: 7).

Det er ikke bare grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea som preger forholdet dem i mellom. De har også indirekte konflikter seg i mellom på tredje parts territorium, hvor de støtter ulike grupperinger. Dette er tilfelle i Somalia. I Somalia støttet Etiopia Transitional Federal Government (TFG). Denne regjeringen var den regjeringen som ble anerkjent av store deler av det internasjonale samfunnet. Eritrea, derimot, støttet den islamistiske grupperingen. Eritrea gjør ikke dette fordi de er islamister, men fordi de ikke er «venner» av Etiopia. Det blir dermed en situasjon med min fiendes fiender, er mine venner (Clapham 2007: 73).

3.1.2 Etiopias forhold til Somalia og Sudan

Konflikten med Eritrea er ikke den eneste konflikten som Etiopia har vært i. Det har vært andre regionale konflikter som har ført til at det har blitt et spent forhold til andre land i regionen. Etiopia og Somalia har stått i klart motsetningsforhold til hverandre, historisk sett. Dette må sees i sammenheng med at det somaliske området, dette gjelder etniske, kulturelle og språklige forhold, strekker seg inn i blant annet Etiopia og omfatter Ogaden-provinsen (Pausvang 2004). Konflikten om dette landområdet førte til at det ble en krig mellom de to partene i 1977-78. Etiopia slo tilbake det somaliske angrepet. Etter dette har statene utkjempet konflikten gjennom støtte til ulike opprørsgrupper (Tareke 2000: 635- 638).

Somalia ble styrt av diktatoren Siad Barre fra 1969 til 1991, og etter hans fall opphørte Somalia å eksistere som en stat. Den ble heller delt opp i klanstyrte områder. Somaliland, som ligger i nord, ble erklært selvstendig på begynnelsen av 1990-tallet. Puntland og Galmugud, som også ligger i nord, har delvis vært selvstendige. Svake klaner, eller minoriteter utenfor klansystemet, ble fordrevet fra landet, særlig i Sør-Somalia. På

begynnelsen av 2000-tallet ble det endringer i maktforholdene i Somalia. Det ble avholdt en konferanse i Djibouti i 2000 hvor det ble etablert en klanbasert overgangsregjering, Transitional National Assembly (TNA), som hadde base i hovedstaden Mogadishu. Det ble samtidig opprettet en overgangsregjering, Transitional National Government (TNG), som var basert på et system hvor medlemmene ble valgt på basis av hvilken klan de tilhørte. Denne regjeringen hadde offisielt makten i 2000-2003, men i realiteten hadde den kun makten i deler av Mogadishu. I 2004 valgte overgangsregjeringen, Federal Transitional Parliament (FTP) en ny president i Somalia. Det ble senere laget en Transitional Federal Government (TFG). Mens de ventet på at sikkerhetssituasjonen skulle bli bedre i Mogadishu ble det besluttet at presidenten, statsministeren og deler av regjeringen skulle være i Jowhar i stedet for Mogadishu (Landinfo 2009).

Flere utenlandske observatører mente at den fremveksten som var av islamistiske grupper var et usikkerhetsmoment som preget hovedstaden. Det ble i februar 2006 flere strider mellom ulike militsgrupper, og disse militsgruppene hadde bånd til byens islamistiske sharia-domstoler. Det resulterte i at islamistene, som var organisert gjennom UIC tok over makten i Mogadishu 6. juni 2006. UIC vant mye oppslutning de neste årene, mye på grunn av at de forsøkte å slå ned på kriminaliteten som var i byen. I juni 2006 gikk UIC inn i Jowhar og nærmet seg Baidoa. Mange stater var bekymret over at UIC tok over makten, og i juli 2006 valgte Etiopia å gå inn i Somalia for å hindre at islamistene gjorde flere fremrykk. Etiopia plasserte troppene sine i Baidoa, som var byen den somaliske overgangsregjeringen holdt til i. UIC mente at dette beviste at det var en kobling mellom Etiopia og overgangsregjeringen. Denne beskyldningen førte til at overgangsregjeringen mistet legitimitet og myndighet (Landinfo 2009).

I august 2007 ble det kunngjort at overgangsregjeringen gikk av. Mange ministre hadde allerede gått av som en følge av at statsministeren ikke ville innlede noen fredssamtaler med UIC. Men i midten av august ble det likevel enighet som at de skulle innlede fredssamtaler.

I løpet av høsten 2007 tok UIC mer kontroll over store deler av den sørlige og midtre delen av Somalia. De etiopiske styrkene fortsatte med militær støtte til overgangsregjeringen, og som en følge av denne erklærte lederen av eksekutivkomiteen i UIC jihad mot Etiopia. Spenningsnivået mellom UIC og Etiopia økte da etiopiske styrker og soldater fra TFG rykket fremover mot byen Bur Hakaba. Dette ble sett på som en maktdemonstrasjon fra TFGs side, og det var en av flere handlinger som markerte styrke overfor den andre parten i konflikten uten at det ble væpnete kamper. I slutten av desember 2007 valgte Etiopia å intensivere sin militære intervensjon i Somalia og bombet flyplasser i landet. Flere steder ble UIC drevet tilbake, og i løpet av tre dager ble de nedkjempet og begynte å gå i oppløsning (Landinfo 2009).

Etiopia har heller ikke hatt noe godt forhold til Sudan. Det som tidligere var årsaken til det anspente forholdet mellom landene, var at Sudan støttet eritreiske separatister som holdt til i Nord-Etiopia. En annen grunn har vært at Etiopia har støttet Sudan People's Liberation Movement (SPLM). Denne bevegelsen hadde sin militære base i Etiopia, og Etiopia har også forsynt SPLM med våpen. Etter at Derg-regimet ble oppløst i 1991 sluttet den etiopiske regjeringen å støtte SPLM i bytte mot at Sudan skulle støtte den nye regjeringen i Etiopia (Institute for Security Studies 2009).

I 1995 ble det gjennomført et attentat mot den egyptiske presidenten mens han var på en konferanse i Etiopia. Det ble senere påstått at Sudan var med på dette attentatet, og dette gjorde at forholdet mellom Sudan og Etiopia igjen ble forverret. Dette førte til at Etiopia gikk tilbake til å støtte SPLM, mens Sudan begynte å støtte ulike organisasjoner som hadde som mål å velte den etiopiske regjeringen. Krigen mellom Eritrea og Etiopia fra 1998 til 2000 gjorde at Etiopia ikke lenger kunne bruke så mye ressurser på konflikten med Sudan. Nor som resulterte i at Etiopia ble tvunget til å trekke tilbake sin støtte av SPLM og etter hvert normalisere sitt forhold til Sudan (Institute for Security Studies 2009).

3.1.3 Staten Etiopia

Den historiske arven til Etiopia preger fortsatt kulturen og politikken i dag. Etiopia har blitt beskyldt for å være en imperiestat, og ikke en nasjonalstat. Med dette menes det at staten ikke kun har herredømme over sin egen nasjonale befolkning, men at den også har herredømme over andre folk (Tronvoll og Aadland 1995: 23). Dette er tilfelle hvor Etiopia hadde Eritrea innlemmet i sin stat, og det er fortsatt tilfelle i Oganden-provinsen med Somali-folket som bor der. Landegrensene i Etiopia er etablert gjennom en prosess der keiser Menelik 2. erobret store landområder rundt 1900-tallet. Han fikk også kolonimaktene til å anerkjenne de nye grensene til imperiet hans. Etiopia ble på den måten en kolonimakt i Afrika (Tronvoll og Aadland 1995: 21).

Under keiser Haile Selassie ble det utviklet en stat som var mer absolutistisk (Tronvoll og Aadland 1995: 23). Dette vil si at det er en styremåte hvor makten går ut i fra og er legemliggjort gjennom en person. Uavhengig av konstitusjonelle regler og i strid med maktfordelingen i samfunnet, gjør denne personen krav på uinnskrenket velde i et gitt territorium og over en befolkning (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 9). Det utviklet seg en maktstruktur som var basert på føydalisme og etnisitet. I den nordre delen av Etiopia var det en konstant maktkamp for å beholde den absolutistiske staten, mens det i den sørlige, østlige og vestlige delen av Etiopia var preget av at det var delvis «kolonisert». Dette var fortsatt et problem da Derg-regimet tok makten i 1974. Etiopia var preget av at det var en kolonist som ble holdt oppe ved hjelp av makt. Selv om Derg-regimet tok over makten, og hadde en marxist-leninistisk ideologi, ble stats- og nasjonsbyggingen utviklet innenfor den amhariske tradisjonen. Den marxist-leninistiske revolusjonen videreførte disse verdiene og overbevisningene, men det var noe moderering som ble diktert av ideologien. De politiske posisjonene ble derimot værende slik det hadde vært i det imperiske regimet. Arven etter kolonistaten og den absolutistiske staten, med en marxistisk retorikk, gjorde at Etiopia forble en militærstat og bestemte den dominerende rollen til det militære i etiopisk politikk og samfunn (Tronvoll og Aadland 1995: 23- 25). Da Derg-regimet mistet makten i

1991 til EPRDF, uttalte det nye regimet at de skulle begynne en demokratiseringsprosess. Men da EPRDF tok over makten var det ikke bygd ut gode demokratiske institusjoner i Etiopia fordi de ikke har noen tradisjon for demokrati i Etiopia. I dag blir den etiopiske staten karakterisert som en svak stat. Dette vil si at staten mangler de mest grunnleggende faktorene i en stat, som effektive institusjoner, monopol på vold og den generelle enigheten om ideen om staten (Jackson 2003: 149).

Demokratiseringsprosessen i Etiopia

Med demokrati menes det at det er en politisk styreform hvor det er folket som styrer. Folket styrer ved å ta del i de beslutningsprosesser som skjer innad i staten, og som regel gjøres dette på en indirekte måte ved at folket velger politikere som skal styre landet. Folket overlater makten til politikerne (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 39-40).

Etiopia har prøvd å bygge opp et føderalt demokrati med en demokratisk grunnlov siden det marxistiske militærdiktaturet til oberst Mengistu falt i 1991. Det er mange som hevder at dette systemet ikke er så demokratisk som det ser ut på papiret. Etter Mengistus fall i 1991 ble det dannet en koalisjon som besto av de ulike fraksjonene som representerte motstanden mot Mengistu. Det var et krav fra de ulike etniske gruppene i Etiopia at de skulle få større selvbestemmelsesrett, men TPLF som var den sterkeste og ledende gruppen, begynte å skyve vekk de andre bevegelsene som ikke ville følge den politikken som TPLF hadde. For å få bredest mulig støtte innenfor de ulike etniske gruppene, dannet TPLF egne partier innenfor hver etniske gruppe. Da Mengistu falt ble Etiopia en føderasjon som hadde klare etniske regioner. Disse regionene ble administrert av etniske partier, og disse partiene var helt avhengig av TPLF, og koalisjonen EPRDF (Pausvang 2003).

Konstitusjonen i Etiopia tillater at det dannes partier, men de må være forankret i etnisk identitet og må være registrert som enten nasjonale eller regionale partier. Det blir ikke gitt noen midler til opposisjonspartiene, dermed blir mangfoldet av opposisjonspartier

marginalt. Det er heller ikke tillatt etter partiloven at partier får støtte fra utlandet. Dermed blir det partimangfoldet og demokratiet som ser ut til å være sikret i den etiopiske konstitusjonen, kun noe som er trykket på papiret, og ikke en realitet (Pausvang 2003).

Siden Mengistu falt i 1991 har det vært tre nasjonale valg, i 1995, 2000 og 2005. Valget i 1995 var et viktig skritt i riktig retning mot demokratiseringen av Etiopia, men det fikk blandete tilbakemeldinger i etterkant på grunn av at en del demokratiske rettigheter ble undertrykt av den sittende overgangsregjeringen. Valget i 2005 fikk også sterke reaksjoner fra andre stater når det gjelder den demokratiske gjennomføringen. Valget i 2000 ble ikke så nøye fulgt med på fordi det ble avholdt mens krigen mellom Etiopia og Eritrea holdt på.

Valget i 1995 var et viktig steg i Etiopia, men det ble blandete tilbakemeldinger fra andre stater. Norge var det eneste landet som fikk lov til å sende forskere som skulle observere valget (Pausvang 2003). Det at Norge var det eneste landet som fikk sende valgobservatører viser hvor stor tillit de etiopiske myndighetene hadde til Norge, og hvor godt forhold landene hadde seg i mellom. Norge hadde greid å bygge opp en tillit til det etiopiske regimet etter at de kom til makten, og dette viste den etiopiske eliten ved å la norske forskere være valgobservatører. Det er delte meninger om dette valget. Noen mente at det var et stort skritt for demokratiseringsprosessen i landet, mens andre mente at overgangsregjeringen i stor grad la ut hindre for opposisjonen i forkant av valget. I tillegg ble det hevdet at velgerne ble trakassert og manipulert på valgdagen (Jakobsen 2005). Det ble kritisert for å være ufritt, urettferdig og udemokratisk (Uviklingsfondet 2009). I dette valget ble Meles Zenawi, fra partiet EPRDF, statsminister. Som en følge av at opposisjonen i stor grad ble hindret i å delta i forkant av valget, valgte store deler av opposisjonen å boikotte dette valget. Valget i 2000 var en forbedring fra det første nasjonale valget som ble avholdt i 1995. Selv om det var en forbedring, ble også dette valget kritisert av menneskerettighetsorganisasjoner og valgobservatører (Landinfo 2008).

I forkant av valget i 2005 ble det dannet et nytt opposisjonsparti, CUD. Dette opposisjonspartiet er, i motsetning til OLF, et lovlig opposisjonsparti. Dette valget har vært et viktig valg i demokratiseringsprosessen til Etiopia. Det er det første valget hvor det har vært en reell opposisjon i landet. Opposisjonen vant valget i Addis Abeba, og fikk en betydelig andel av stemmene i resten av landet. Det sittende regimet hadde ikke ventet denne oppslutningen om opposisjonen, og det ble meldt om betydelig trakassering og trusler mot tilhengere av opposisjonen kun få dager etter valget. Fra opposisjonens side ble det hevdet at regjeringspartiet satte i gang en kampanje etter valget for å endre valgresultatet gjennom valgfusk. Den sittende regjeringen, EPRDF, nedla et forbud mot demonstrasjoner etter valget. Det ble fra opposisjonens side prøvd å gjennomføre en demonstrasjon i september 2005, men dette ble slått ned på av regjeringen, da de anså dette for å være et forsøk på å styrte EPRDF-regjeringen. Parlamentet åpnet i oktober, og da var Meles på nytt utnevnt til statsminister, CUDs representanter var ikke til stedet. I månedsskiftet oktober-november var det et nytt forsøk på å demonstrere, men også denne demonstrasjonen ble slått ned på. Etter denne demonstrasjonen ble det gjennomført en rekke arrestasjoner, blant annet av medlemmer og ledere av CUD. Mange av disse har sittet fengslet siden november 2005, og har blitt anklaget for forræderi og forsøk på å styrte regjeringen (Landinfo 2008).

Menneskerettighetene

Menneskerettigheter vil si de rettigheter et menneske har i kraft av å være et menneske og er noe som alle mennesker har i moralsk forstand. Det er likhet som er grunntanken i menneskerettigheter. Alle mennesker er like i moralsk forstand, har samme verdi og har derfor lik rett på beskyttelse av rettighetene (Østerud, Goldman og Pedersen 1997: 157). Flere har beskrevet menneskerettighetssituasjonen i Etiopia som dårlig. Noe av det som har blitt tatt frem som eksempler på dette er at det er blitt begått drap på sikkerhetsstyrker, overgrep mot fanger i forvaring, vilkårlige arrestasjoner og begrenset presse- og organisasjonsfrihet. Medlemmer i opposisjonspartiene OLF, CUD og Ogaden National Liberation Front (ONLF) er særlig utsatt for forfølgelse fra etiopiske myndigheter. Personer

som blir ansett som kritiske til etiopiske myndigheter blir observert, rapportert og straffet (Landinfo 2008).

Etter valget i 2005 økte spenningen i Etiopia. Dette førte til at spillerommet til opposisjonspartiene og den muligheten de hadde til å drive sin egen virksomhet ble strammet inn. I forbindelse med valget i 2005 resulterte den politiske spenningen i omfattende menneskerettighetsbrudd. Etter valget ble det rapportert av flere kilder at opposisjonspolitikere og deres støttespillere ble trakassert av myndighetene, blant de som har blitt arrestert er lederen i opposisjonspartiet CUD, Hailu Shawel (Landinfo 2008).

I følge loven er det ytrings- og pressefrihet i Etiopia, men den er under sterkt press og det er utbredt med selvsensur. Det er spesielt etter valget i 2005 langt mindre mulighet for å utøve en kritisk journalistikk i landet. I følge Committee to Protect Journalists var det året etter valget i 2005 en negativ utvikling innen pressefrihet. Alle private aviser som hadde kritisert myndighetene ble etter valget stengt, i følge Amnesty International, og alle radio- og TV-stasjoner som er i landet er kontrollert av myndighetene (Landinfo 2008).

3.2 Forholdet mellom Norge og Etiopia før den diplomatiske krisen

Norge åpnet ambassade i Etiopia i 1995, men det har vært norsk representasjon i Etiopia siden 1991. Selv om Norge ikke hadde noen representasjon i hovedstaden Addis Abeba før i 1991, har forholdet mellom Norge og Etiopia tradisjonelt vært godt. De første norske misjonsorganisasjonene begynte å etablere seg i Etiopia i 1948. Det er virksomheten til disse organisasjonene som har vært med på å bygge opp det gode forholdet mellom landene¹⁶. Utover 1960- og 1970- tallet åpnet Direktoratet for utviklingshjelp (senere Norad) opp for å støtte de frivillige organisasjonene økonomisk (Simensen 2003: 215-216).

16 Samtale med Lie og Borchgrevink 4/6-09

På 1980-tallet etablerte flere norske frivillige organisasjoner seg i Etiopia, og Norad økte bevilgningene til disse (Jakobsen 2006: 7).

3.2.1 Forholdet mellom Norge og Etiopia før det ble opprettet norsk ambassade

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Etiopia har lange tradisjoner. Det norske kongehuset og den etiopiske keiseren Haile Selassie opprettet sterke bånd seg i mellom i London under andre verdenskrig, og dette førte til gjensidige statsbesøk, hvor keiser Selassie besøkte Norge i 1958 og Kong Olav besøkte Etiopia i 1966. Norske misjonsorganisasjoner har spilt en stor rolle i landet, og etablerte seg i Etiopia så tidlig som i 1948 (Utenriksdepartementet 2009a). Fra 1955 til 1965 var Norge med på å bygge opp den etiopiske marinen, og på 1960-tallet var Norge engasjert i å bygge ut infrastruktur i Etiopia, dette gjaldt spesielt veibygging og vannkraft (Utenriksdepartementet 2009a).

Da FN opprettet et program for å hjelpe utviklingsland til økonomisk utvikling på slutten av 1940-tallet, besluttet Norge å begynne med bistand. Det norske bilaterale bistandssamarbeidet begynte offisielt med Stortingets opprettelse av Fondet for hjelp til underutviklede land i 1952. Dette fondet ble kalt Indiafondet, da det var spesielt rettet mot fiskerisektoren i Kerala i India. På begynnelsen av 1960-tallet ble det bestemt at den norske bistanden skulle økes og at det ble gitt bistand til flere land i Asia og Afrika. Norsk Utviklingshjelp tok over virksomheten til Fondet for hjelp til underutviklede land i 1962. Denne statlige institusjonen var frittstående og hadde eget styre, men det var administrativt underlagt Utenriksdepartementet (Norad 2009b).

Fra 1966 begynte Norsk Utviklingshjelp (senere Norad) å støtte NLM. All norsk bistand som ble gitt til Etiopia i perioden 1966 til 1975 gikk gjennom ulike misjonsorganisasjoner, og over halvparten ble kanalisert gjennom NLM (Stokke 1975: 96-97). Utover 1970- og

1980- tallet begynte Norad å støtte de mange norske frivillige organisasjonene som hadde etablert seg i Etiopia (Jakobsen 2006: 7). Norge viste et tidlig engasjement i det etiopiske samfunnet, selv om dette var gjennom uoffisielle kanaler. Det at Norge var villig til å støtte Etiopia gjennom frivillige organisasjoner, hadde senere betydning for tilliten Etiopia fikk til den norske staten.

Derg-regimet, med President Mengistu som leder, satt med makten i Etiopia frem til 1991, og norske myndigheter hadde kontakt med representanter fra Derg-regimet så lenge de satt med makten. Derg-regimet forsøkte å bedre sitt forhold til vestlige land ved blant annet å henvende seg til Norge. I 1990 ble det uttrykt et ønske fra representanter fra de etiopiske myndighetene om at det skulle bli en økning i norske bistandsmidler til Etiopia, samt at Norge opprettet en ambassade i Addis Abeba. Men Norge var ikke fornøyd med måten president Mengistu styrte Etiopia på. De norske representantene ga derfor ingen forhåpninger til at det verken ble opprettet en norsk ambassade i Addis Abeba eller at det ble en økning i bistanden (Jakobsen 2006: 26).

Norge hadde også en god kontakt med opposisjonen i Etiopia, TPLF, som var kjernen av partiet EPRDF. Norge hadde hatt indirekte kontakt med denne opposisjonen i mange år gjennom Emergency Relief-Desk (ERD) som var ledet av Kirkens Nødhjelp.

Hovedformålet til denne organisasjonen var å hjelpe den humanitære situasjonen i Eritrea, men etter hvert omfattet den også matleveranser til Tigray-distriktet i Etiopia. Denne organisasjonen betraktet seg selv som en ikke-politisk organisasjon, men den ble sett på som politisk for utenforstående i og med at det var vestlige land som støttet organisasjonen økonomisk, og denne organisasjonen var en anerkjennelse av både TPLF og EPLF (Jakobsen 2006: 27- 28).

I mai 1991 ble det klart at Mengistu hadde flyktet fra Etiopia, og dermed var det hans generaler som ble overlatt makten. Det varte imidlertid ikke lenge, etter en uke tok militære styrker fra EPRDF over makten i Addis Abeba. Siden TPLF hadde blitt støttet av det

internasjonale systemet mens de var i opposisjon, var det lettere for dem å få til en regjering som hadde både moralsk og materiell støtte fra viktige givere (Jakobsen 2006: 28-29).

EPRDF holdt en konferanse, "Peace and Democracy Conferance", en måned etter at de tok over makten i Etiopia. På denne konferansen var det 29 etniskbaserte partier som deltok. Det ble opprettet et charter som la retningslinjene for en overgangsregjering, "the Transitional Government of Ethiopia (TGE)", som skulle styre landet frem til det første nasjonale valget i Etiopia i 1995 (Jakobsen 2006: 30). Norge hadde vært aktivt med på å støtte TPLF i borgerkrigen mot Derg-regimet, og de norske myndighetene støttet derfor koalisjonen EPRDF, hvor TPLF utgjorde kjernen.

Det var stor internasjonal støtte til den nye overgangsregjeringen, og Norge var blant dem som støttet denne regjeringen. Den etiopiske utenriksministeren, Seyoum Mesfin, mente at den norske bistanden til Etiopia var utilstrekkelig. Han henvendte seg derfor til Norge med et ønske om at bistanden skulle økes. Det ble gitt uttrykk fra norsk side om at dette ikke var ønskelig å gjøre riktig ennå, siden Etiopia kun var et samarbeidsland og ikke er prioritert samarbeidsland (Jakobsen 2006: 31-32).

Norge var riktignok villig til å se an hvordan den nye politiske situasjonen i Etiopia ville forandre seg i tiden som kom. ERPDF hadde lovet før maktovertakelsen i mai 1991 at de ville innføre demokrati i Etiopia, samt å desentralisere staten og liberalisere økonomien. Norge ventet derfor på å se om denne viljen til reform av både det politiske regimet og økonomien virkelig fant sted (Jakobsen 2006: 32).

Norge ville ikke endre den statusen som Etiopia hadde som kun samarbeidsland, men det ble likevel en diskusjon om hvor vidt Norge skulle gi støtte til demokratiserende tiltak i Etiopia. Stortinget hadde allerede i 1990 vedtatt at det skulle opprettes et demokratifond.

Midlene i dette fondet skulle dekke demokratiltak i land som Norge ikke hadde tette relasjoner til. Det var tilfellet med Etiopia på dette tidspunktet (Jakobsen 2006: 35- 36).

Det ble vedtatt i Stortinget i 1994 at det skulle bli opprettet en norsk ambassade i Etiopia. Norge valgte å vente helt til 1994 med å komme med dette vedtaket, fordi regjeringen var avventende til hvordan TGE greide å utvikle demokratiet i Etiopia. Da Norge først vedtok at det skulle bli opprettet en ambassade kunne dette bli sett på som et signal på at Norge var villig til å bli mer involvert i den etiopiske politikken, og at de mente at den politikken som TGE førte var noe som var verdt å bygge videre på. Ved å ha en ambassade i landet er det lettere for Norge å ha kontinuerlig kontakt med regjeringen i landet, noe som er viktig med samarbeidsland (Jakobsen 2006: 49-50).

3.2.2 Forholdet mellom Norge og Etiopia etter at det ble opprettet ambassaden

I 1995 undertegnet Norge og Etiopia en avtale som gjorde at de opprettet et bilateralt samarbeid, og i 1996 gjorde Norge Etiopia til et prioritert hovedsamarbeidsland. Målet er å hjelpe til med å gjennomføre landenes egen strategi for fattigdomsreduksjon. Landene har i dette samarbeidet ansvar for egen utvikling, og andre viktige elementer er betydningen av godt styresett og behovet for en mer effektiv bistand. I disse landene går Norge inn for å være en viktig og langsiktig partner med et bredt engasjement (Utenriksdepartementet 2006a). Samarbeidet mellom Norge og Etiopia er også konsentrert om fred og forsoning, menneskerettigheter, demokrati og godt styresett, landbruk og bekjempelse av hiv og aids (Utenriksdepartementet 2006b).

Etter at krigen mellom Etiopia og Eritrea brøt ut i mai 1998 ble forholdet mellom Norge og Etiopia forsuret. I mai 1999 valgte Norge å la være å inngå nye samarbeidsavtaler med Etiopia, og i mai 2000 valgt Norge å fryse hele stat-til-stat samarbeidet med Etiopia (Utenriksdepartementet 2001). Norge frøs også den bilaterale bistanden til Eritrea. Norge og

andre bistandsgivere var veldig kritiske til krigen, og de prøvde å presse Eritrea og Etiopia til å inngå en fredsavtale. Etter at det ble inngått en fredsavtale mellom partene, var Norge fortsatt en klar stemme når det gjaldt å kritisere menneskerettighetssituasjonen i Etiopia¹⁷. Norge hadde i tiden før ambassaden ble opprettet gjort mye for å øke tilliten som den etiopiske regjeringen hadde til Norge. Det at Norge opprettet en ambassade i Etiopia var et signal på at de ville bli mer involvert i den etiopiske politikken. Etiopia var nok ikke forberedt på hvor involvert Norge skulle bli da de kritiserte demokratiet. Dette var med på å bryte tilliten Etiopia hadde til Norge.

Norge har generelt vært lite villig til å bruke bistand som et middel for å få presset frem sine meninger på de landene som mottar bistand. Dette er noe som også kommer frem i Stortingsmelding nr 36 (1984), hvor det står at bilateral bistand ikke skal bli brukt for å straffe andre lands myndigheter, mens atter andre lands myndigheter blir belønnet. Dette standpunktet ble fastslått på nytt i Stortingsmelding nr. 51 (1991). Hilde Frafjord Johnson, som var utviklings- og menneskerettighetsminister fra 1997 til 2000, understreket dette på nytt i januar 1998, da hun sa i Stortinget at norsk bistand skal fremme menneskerettigheter og demokratisering gjennom overtalelse og praktiske mål, heller enn gjennom sanksjoner og straff (Hansen og Borchgrevink 2006: 626).

På Afrikas Horn har det vært store geopolitiske konflikter. Geopolitikk er studiet av sammenhengen mellom egenskaper ved det geografiske rom og fordelingen av makt i dette rommet. Geopolitiske konflikter vil derfor si konflikter om makt over ulike landområder (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 75). Det har vært konflikter både mellom Etiopia og Eritrea og mellom Etiopia og Somalia. Det har i tillegg vært konflikt mellom Etiopia og Sudan, men denne har ikke vært like alvorlig som Etiopias konflikter med Somalia og Eritrea. Denne konflikten har vært av typen ”min fiendes fiende er min venn”. Norge har lange tradisjoner på Afrikas Horn. Det har vært mye norsk misjonsvirksomhet i regionen fra

1940-tallet, samt at Norge har støttet ulike frivillige organisasjoner, blant annet Kirkens Nødhjelp, som har drevet bistand. Norge har også vært involvert i ulike freds- og forsoningsprosesser som har foregått i regionen. Norge har involvert seg i fred og forsoning mellom Etiopia og Eritrea (Utenriksdepartementet 2007), og Norge har vært involvert i freds- og forsoningsprosesser i Somalia og er leder i den internasjonale kontaktgruppen for Somalia (Utenriksdepartementet 2008).

Norges mål er å være en tydelig fredsnasjon. Norge ønsker å være en nasjon som setter sikring av menneskelig verdighet, redding av liv og lindring av nød, høyt på den politiske dagsordenen. Det kommer også av sikkerhetspolitiske hensyn (Utenriksdepartementet 2009b). Norge er en liten stat som ikke har noen reell makt i verdenssamfunnet. Den måten Norge kan få en tilnærmet reell makt i verdenssamfunnet er ved å basere sin posisjon og rolle på en aktiv deltakelse i det internasjonale samfunnet. Denne posisjonen eller rollen kan oppnås ved å markere seg i den internasjonale politikken der de har fordeler (Thune og Larsen 2000: 81).

Norge har vært involvert i flere freds- og forsoningsprosesser på Afrikas Horn, spesielt i grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, og i freds- og forsoningsprosesser i Somalia. I tillegg har Norge støttet ulike opposisjonspartier og motstandspartier. Det at Norge har hatt en finger med i spillet i de fleste konfliktene på Afrikas Horn har ikke blitt like godt mottatt av alle partene. Etiopia har ikke satt pris på at Norge har blandet seg inn i fredsprosesser i Somalia, som er en av hovedfiendene til Etiopia. Det er også blitt tatt lite godt i mot fra etiopisk side at Norge har blandet seg inn i grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea. Etiopia mener at Norge, med sin innblanding i så mange konflikter på hele Hornet, har gjort regionen ustabil. Dette er det motsatte av hva Norge har hatt som intensjoner når de har gått inn for å skape fred og forsoning i konfliktene.

Norge har støttet norske frivillige organisasjoner i Etiopia siden 1960-tallet, men det var først på 1990-tallet at Norge begynte å gi bilateral bistand til Etiopia. På 1990-tallet var trenden innen bistand å sette betingelser til bistanden. Disse betingelsene var at det skulle bli lagt vekt på godt styresett. Norge var også på denne trenden, og dette legger politiske føringer for norsk bistand. Det som kjennetegner et godt styresett er at det er en fungerende rettsstat og en økonomisk politikk som bekjemper fattigdom (St.meld. Nr. 53 (2003-2004): 132).

Etter krigen mellom Etiopia og Eritrea ble den bilaterale bistanden fra Norge til Etiopia omformulert. Krigen endret forutsetningen for den bistanden Norge ga til Etiopia, og det ble mer fokus på fred, forsoning og stabilitet, samt demokrati, menneskerettigheter og godt styresett (Utenriksdepartementet 2002). I 2006 var utviklingsbistanden fra Norge til Etiopia på nesten 270 millioner kr. En del av denne bistanden går via multilaterale organisasjoner som FNs utviklingsfond og Verdensbanken, mens noe går gjennom frivillige organisasjoner (Utenriksdepartementet 2006b). Resten (rundt 100 millioner kr) går gjennom ambassaden i Addis Abeba. For å lette på de administrative byrdene som oppstod ved at det ble kastet ut diplomater, svarte Norge med å kutte 25 millioner av bistanden til Etiopia (Norske ambassaden i Etiopia 2007).

3.3 Avslutning

Etiopia har hatt et anstrengt forhold til de andre statene på Afrikas Horn og dette har vært med på å definere og forklare det forholdet som Etiopia har til stater utenfor regionen. Dette er tilfellet med forholdet mellom Norge og Etiopia, det har vært preget av både grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea og den konflikten Etiopia har med den sittende politiske eliten, UIC, i Somalia.

Det offisielle bilaterale forholdet mellom Norge og Etiopia startet på begynnelsen av 1990-tallet, og var den første tiden preget av en sterk tillit mellom dem. Det første nasjonale valget i Etiopia er et godt eksempel på at de etiopiske myndighetene hadde stor tillit til den norske politikken, Norge var det eneste landet som fikk sende inn valgobservatører til dette valget (Pausvang 2002). Denne tilliten ble etter hvert brutt. Dette var en prosess hvor tilliten ble brutt litt etter litt, som en følge av mange ulike handlinger fra norsk side. Den første handlingen fra norsk side som var begynnelsen på en helt brutt tillit var den norske kritiseringen av valget i 1995. Dette valget ble kritisert for å være udemokratisk, ufritt og urettferdig (Utviklingsfondet 2009). Andre årsaker til at tilliten har blitt brutt er Norges gode forhold til opposisjonspartiene OLF og CUD, og det gode forholdet Norge har til de to hovedfiendene til det etiopiske regimet, Eritrea og Somalia. Det er med andre ord ikke bare én årsak til at tilliten mellom landene ble brutt, men mange små handlinger fra det norske utenrikspolitiske byråkratiet. Dette er et fragmentert byråkrati som ikke har en enhetlig forståelse av hvordan de ulike handlingene fra norsk side ble oppfattet av etiopiske myndigheter.

4. De bakenforliggende årsakene til krisen

Det er ikke en enkelt årsak som førte til at den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia skjedde. Det var mange ulike hendelser og handlinger fra norsk side som fikk Etiopia til å føle at regimesikkerheten til staten ble truet. Årsaksbildet er med andre ord komplisert. For å kunne forklare hvorfor krisen skjedde er det derfor nødvendig å analysere de ulike bakenforliggende årsakene. I henhold til det teoretiske rammeverket skal jeg i dette kapitlet analysere de bakenforliggende årsakene til den diplomatiske krisen i forhold til anarkimodellen, som ser på hvordan Etiopia reagerte på de handlingene som Norge, i forbindelse med dette vil jeg se på regimesikkerheten til Etiopia. For å analysere de norske handlingene vil jeg, også dette i henhold til det teoretiske rammeverket, se på hvordan den byråkratiske politikken som Allison bruker i sin begrepsmessige modell 3. Den byråkratiske politikken blir dannet på bakgrunn av de nasjonale målene og de personlige interesser, preferanser og bakgrunner som byråkratene har. I tillegg er det utenrikspolitiske byråkratiet preget av at det er mange aktører, og det er dermed vanskelig å få en helhetlig forståelse av situasjonen overfor det enkelte land.

4.1 De ulike årsakene til at krisen mellom Norge og Etiopia skjedde

4.1.1 Norsk kritikk av etiopisk demokrati

Norge hadde verdier og interesser som gjorde at de ville støtte den demokratiseringsprosessen som TPLF og EPRDF uttrykte en vilje til å gjennomføre, både før de tok over makten og da de tok over makten, i 1991. Utenrikspolitikken til Norge forandret kurs etter den kalde krigen. Den gikk fra kun å omfatte styrking av statens sikkerhet og å sikre næringsstrukturen i staten, til å også romme utviklingsbistand, nødhjelp og fredsmekling (Knutsen 1997: 38). De verdiene og interessene Norge ønsket å fremme innenfor denne formen for utenrikspolitikk er blant annet demokrati, menneskerettigheter

og godt styresett. Ved å fremme slike verdier, trygger Norge sin egen sikkerhet i verdenssamfunnet. Slike verdier og interesser som Norge fremmer er det som Allison kaller for nasjonale mål. Så når Norge har støttet demokratiseringsprosessen i Etiopia, har Norge også holdt seg til et av sine nasjonale mål.

Norge var et av de landene som støttet TPLF og EPRDF da de tok over makten og ville fremme demokrati. Norge hadde ikke noen offisiell bilateral forbindelse med Etiopia på denne tiden. Men i 1990 ble det opprettet et fond som skulle støtte stater som Norge ikke hadde et bilateralt forhold til, med demokratiseringsprosessen. Etiopia var en av disse statene. Det at Norge valgte å støtte en stat som Etiopia, var i tråd med den bistandspolitikken som Norge førte. Norge viste etter hvert at de ville involvere seg mer på et bilateralt nivå i etiopisk politikk, dette ble vist blant annet ved å opprette norsk ambassade i Addis Abeba i 1995. Det at Norge ønsket å styrke dialogen med et samarbeidsland, var også i tråd med den norske bistandspolitikken. Norge valgte å støtte Etiopia med deres demokratiseringsprosess fordi Norge mente, i følge Stortingsmelding nr. 21 (1999-2000: 107), at det er større sjanse for å få til en positiv fremgang i stater som er i overgang fra et autoritært styresett til et styresett som er mer demokratisk. Norge vil konsentrere seg om tilfeller der det er gode utsikter til at det er positive virkninger som er vidstrakte.

I mars 1991 mottok utenriksminister Thorvald Stoltenberg et brev fra opposisjonslederen, Meles Zenawi. Han uttalte et ønske om å ta over makten i Etiopia og at de trengte støtte for å få til dette. For å få til en fremgang i staten, måtte det gjøres noe med styresettet, og det var EPRDF som var det riktige valget, mente Zenawi. Han sa videre at:

”in short we believe the EPRDF has the right short-term and long-term policies to facilitate the dawn of a just and democratic new era”¹⁸.

Da EPRDF var i opposisjon hadde de en marxist-leninistisk tankegang, men da de så ut som at kanskje kunne ta makten fra Mengistu, byttet de strategi, og gikk over på en mer demokrativennlig tankegang.

I tiden etter at Mengistu falt, var det ingen reell konkurranse mot partiet EPRDF i Etiopia. Dette går i mot det demokratiidealet som Norge ønsket å fremme i Etiopia. I den etiopiske konstitusjonen er det lov å danne partier, men disse partiene må være forankret i en etnisk gruppe. I tillegg må partiene være registrert regionalt eller nasjonalt. Det er med andre ord ikke lett for andre grupperinger å danne et lovlig parti. Dette gjør at det demokratiske prinsippet om at det skal være en konkurranse mellom flere partier om makten, ikke er oppfylt i Etiopia. Dette er noe som Norge har reagert på i forhold til demokratiseringsprosessen i Etiopia.

Representanter fra det norske utenriksdepartementet hadde en samtale med lederen for Europa-avdelingen, Ato Heruy Emanuel, i det etiopiske utenriksdepartementet i desember 1991, et halvt år etter at EPRDF tok over makten i Etiopia. Norge lurte på hvordan demokratiseringsprosessen i Etiopia gikk. Da uttalte Ato Heruy Emanuel at:

”Det er allerede klart at vi vil etablere et flerpartisystem. Partiene er under dannelse. Vi går dessuten mot en liberalisering av økonomien, privatisering av statsbedrifter osv. I dette arbeidet har vi Verdensbanken med oss. Prosessen er vanskelig, men vi er i ferd med å utvikle politiske organisasjoner over stammegrensene¹⁹.”

19 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 6. Arkivkode 34.4.44 Etiopia- Norge. Politikk. 1.1.90- 31.5. 94

Det tydet på at EPRDF var villig til å gjennomføre den demokratiseringen som de hadde snakket så varmt om i forkant av maktovertakelsen²⁰.

En måte for en svak stat å sikre sin regimesikkerhet på er å manipulere en demokratiseringsprosess. På grunn av sin sårbarhet er det mange stater som blir tvunget av bistandsgivere til å begynne på en demokratiseringsprosess. Men likevel er det mange politiske eliter i svake stater som greier å innføre et demokrati med mange parter, men likevel beholde makten. For å kunne gjøre dette på en suksessfull måte må det sittende regimet blant annet monopolisere og kontrollere media, diskvalifisere kandidater og manipulere valgreglene. Dette kan være en måte å trygge sin regimesikkerhet fordi hvis en stat ser ut som et demokrati er det lettere å få det internasjonale samfunnet til å legitimere den staten (Jackson 2007: 154). Etiopia gjorde dette. Det er ytringsfrihet i staten, men det få private medier. De private avisene som er, blir ofte trykket i et statseid trykkeri (Landinfo 2008). Det er gjennomført tre nasjonale valg i Etiopia, men det har vært trakassering og forfølgelse av medlemmer av opposisjonspartiene både før og etter alle valgene. Demokratiseringsprosessen i Etiopia har vært preget av at etiopiske myndigheter ville gjøre de internasjonale bistandsgiverne fornøyde, samtidig som at de etiopiske myndighetene har gjort alt for å beholde makten.

Innføring av demokrati i Etiopia har fått mye støtte fra internasjonale aktører. Norge har vært en av de statene som har vært mest aktive i denne prosessen, de ønsket å støtte en demokratiseringsprosess i Etiopia for å sikre at hele regionen Afrikas Horn ble en stabil region. Etiopia hadde vært en av de mer ustabile statene i regionen, men etter at det var et regimeskifte i 1991, fra Mengistu til EPRDF, har den vært blant de mer stabile²¹. Norge

20 Ibid.

21 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 1. Arkivkode 302.77/214 Etiopia. Norges forhold til andre land, regioner og ikke anerkjente. 1.6.94- 2.9.95

ønsket å hjelpe Etiopia med å starte en prosess der det ble et mer demokratisk samfunn, og dermed også et mer fredlig og stabilt samfunn.

Norge forsto ikke de prosessene som foregikk innad i Etiopia og heller ikke de prosessene som foregikk på Afrikas Horn generelt. Landene på Afrikas Horn er svake stater. I svake stater, som Etiopia, er det vanskelig for staten å fremme fred og orden i samfunnet. Samfunnet er et miljø hvor de ulike grupperingene, inkludert den sittende regjeringen og den politiske eliten, kjemper mot hverandre for å bevare og beskytte sin egen makt og velferd. En kan ikke snakke om nasjonal sikkerhet, altså sikkerheten til hele den sosiopolitiske enheten, i slike stater. Det er heller snakk om at det er en sammensmelting av statssikkerhet, som er en sikring av hvordan de grunnleggende institusjonene i staten fungerer, og regimesikkerhet, som vil si den sittende regjeringen og politiske eliten sikrer seg fra voldelige opprør (Jackson 2007: 152- 153). Etiopia er en stat der det er et miljø hvor de ulike grupperingene kjemper mot hverandre for å bevare sin egen makt. Etiopia er delt opp i forskjellige regioner, og disse er delt inn etter etniske skillelinjer. Det regjerende partiet, EPRDF, er et parti som er dominert av tigrayere fra den nordlige delen av landet. Det har vært en rekke konflikter i Etiopia som bygger på disse etniske grupperingene, og EPRDF har brukt virkemidler av autoritær art for å opprettholde orden i samfunnet, og samtidig bevart sin egen maktposisjon. Samtidig har den sittende regjeringen blitt anklagd av spesielt to andre etniske grupper, oromoer og amharaer, for å trakassere og arrestere disse urettmessig²². Dette er en måte for EPRDF å sikre sin regimesikkerhet på. For å unngå at de skal miste makten i voldelige opprør som er ført av andre etniske grupper, velger de heller å få bukt med problemet før det eventuelt oppstår.

En ekstern trussel mot regimesikkerheten til en svak stat, er for eksempel at andre opprørsgrupper blir støttet av andre stater. I Etiopia er det ikke lov for partier å få støtte fra

22 Ibid.

utlandet, men det offisielle Norge har vært å nærme opposisjonspartiet OLF. Da overgangsregjeringen TGE ble dannet hadde OLF en betydelig rolle i denne dannelsen, men det ble senere et brudd i forhandlingene mellom EPRDF og OLF. Det kom ikke til en forsoning mellom disse to grupperingene og opp gjennom tidene har det vært militære konfrontasjoner mellom de to. OLF fikk ikke komme til i forkant av det første nasjonale valget i 1995, og de valgte derfor å boikotte hele valget. I et møte som det norske utenriksdepartementet hadde med tre medlemmer av OLF kom det frem at det kun var to måter OLF kunne komme tilbake i ledelsen på, det var enten ved hjelp av en politisk løsning eller ved hjelp av militærmakt. Norge ble i dette tilfellet, også med andre vestlige stater, bedt om å legge press på den etiopiske regjeringen for å få til en løsning på dette²³. Dette er noe som svake stater blir truet av. Det at andre stater støtter grupperinger som kan gjennomføre et statskupp, eller lede voldelige opprør, slik at den sittende regjeringen mister makten i staten. Det at Norge støttet OLF for å få til et flerpartisystem, slik som EPRDF hadde uttrykt at var på vei til å bli en realitet, var en trussel mot regimesikkerheten til EPRDF. Dette var fordi OLF kunne tvinge frem en maktfordeling med EPRDF.

Norge ønsket å få til et demokrati, hvor det var flere forskjellige partier som kjempet om regjeringsmakten, og hvor menneskerettigheter og godt styresett var i sentrum i Etiopia. Dette gjorde Norge fordi de mente at ved å greie å stabilisere stormakten på Afrikas Horn, kunne de greie å stabilisere hele regionen. Dette er i tråd med Norges nasjonale mål om å fremme demokrati, menneskerettigheter og godt styresett, samt at Norge får et omdømme som en fredsnasjon. Selv om Etiopia er en stormakt på Afrikas Horn, er det likevel en svak stat. Etiopia har en styrende regjering som ønsker å hegne om sin makt, og ser på andre eventuelle konkurrenter som en trussel mot regimesikkerheten. Denne trusselen må bli eliminert, og en måte å gjøre dette på er å gjøre det vanskelig å danne partier, og hvis disse

23 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 1. Arkivkode 302.77/214 Etiopia. Norges forhold til andre land, regioner og ikke anerkjente. 1.6.94- 2.9.95

partiene mot formodning skulle bli dannet, gjøre det vanskelig for de før, under og etter valget ved å nekte de å delta i forkant av valget og eventuelt arrestere og trakassere medlemmene under og i etterkant av valget. Raymond Johansen uttalte:

”de trodde jo enkelte av dem at Norge drev og undergravde den etiopiske stat og dens legitimitet, og støttet opposisjonen²⁴.”

Norge forsto ikke at den kontakten som det norske utenriksdepartementet hadde med OLF, nettopp var en trussel mot Etiopias regimesikkerhet, fordi Norge valgte å ha kontakt med og støtte grupperinger som kunne utfordre makten til EPRDF. Hadde det utenrikspolitiske byråkratiet i Norge hatt en helhetlig oversikt over situasjonen på Afrikas Horn, kunne de beslutningene som Norge tok i dette tilfellet blitt unngått. Da hadde de forstått at Etiopia mente at Norge undergravde den etiopiske staten fordi Norge valgte å støtte opposisjonen, og at dette var en måte for den etiopiske regjeringen å sikre sin egen makt. De mente at Norge undergravde den etiopiske staten, fordi i en svak stat som Etiopia er det i liten grad et skille mellom regime og stat. De norske byråkratene hadde da forstått at ved å gi en så tydelig støtte til opposisjonen i Etiopia, vil dette virke som en trussel for Etiopia. Dette fordi den sittende regjeringen kunne risikere å måtte inngå en maktfordeling med opposisjonen, eller i verste fall miste makten.

Norge og Etiopia hadde et godt forhold helt fra de første bilaterale forbindelsene ble opprettet da de norske misjonsorganisasjonene kom til Etiopia på slutten av 1940-tallet. Videre har dette forholdet gjort at tilliten mellom landene bare har blitt bedre. Norge viste at de var villige til å satse på et videre samarbeid med Etiopia ved å opprette et konsulat i Addis Abeba i 1991, og oppgradere denne til full ambassade i 1995. Norge hadde også et demokratifond som Etiopia fikk støtte fra. Denne støtten var for å begynne en

demokratiseringsprosess. Det at Etiopia hadde tillit til Norge og de norske politikerne er det første nasjonale valget i Etiopia et godt eksempel på. Her var Norge det eneste landet som fikk sende forskere til landet for å være valgobservatører.

Norge regnet det første nasjonale valget i Etiopia som et viktig steg i demokratiseringsprosessen i landet, men i etterkant av valget var ikke Norge like positive. Det var rapportert inn mange tilfeller av trakassering av opposisjonspolitikere og tilhengere av opposisjonen. Ved valgene i 2000 og 2005 ble det innrapportert lignende hendelser. Dette var noe Norge mente at Etiopia burde gjøre noe med. Norge ville være med på å fremme et demokrati hvor det var mange partier som hadde en maktfordeling i parlamentet. En måte for en svak stat som Etiopia å sikre makten sin på, er å starte en demokratiseringsprosess, men prøve å holde opposisjonen utenfor selve valget (Jackson 2007: 154). Det var dette Etiopia gjorde i dette tilfellet, de lovet å gjennomføre en demokratiseringsprosess, men dette var mest for å få støtte fra bistandsgivere. Norge fikk etter hvert god kontakt med opposisjonspartiene, og prøvde å få til dialoger mellom OLF og EPRDF. Dette var noe den politiske eliten i Etiopia ikke så på med veldig blide øyne, og ved flere møter med norske politikere og byråkrater ga medlemmer av EPRDF uttrykk for at de mente at opposisjonen ikke var villig til å samarbeide, men heller prøve å overta makten. I et møte mellom statssekretær Janne Haaland Matlary og Etiopias ambassadør, Gebru, i 1997, uttalte Gebru at opposisjonspolitikere i eksil aldri hadde kommet med en god alternativ løsning for Etiopia, og at disse opposisjonspolitikere drev med en «hatpolitikk» overfor det sittende regimet²⁵. Norge fortsatte å ha god kontakt med opposisjonspartiene til tross for disse uttalelsene fra den politiske eliten i Etiopia. Det var mange norske aktører som var involvert i den norske politikken overfor Etiopia, og det blir derfor ikke en helhetlig håndtering av den norske Etiopia-politikken. Siden det ikke var en helhetlig håndtering av politikken, men aktørene handlet etter sånn de så saken, førte til at ingen fikk en fullstendig forståelse over hvordan Etiopia reaksjoner på de norske initiativene.

4.1.2 Norge blandet seg inn i forholdet mellom Etiopia og Eritrea

Norge har hatt et engasjement på Afrikas Horn når det gjelder fred og forsoning, og spesielt hatt et engasjement i grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea. Selv før Mengistu falt ble det antydning fra etiopisk side at det ikke var populært at Norge hadde god kontakt med den eritreiske frigjøringsbevegelsen, EPLF. I en samtale, som ambassadør Niels L. Dahl hadde med utenriksministeren under Mengistus regime, sa utenriksminister Dinka til Dahl at:

”det ville være til stor hjelp for fredsbestrebelsene i Etiopia om Norge ville gjøre det klart for EPLF at Eritrea ikke nødvendigvis kunne regne med norsk anerkjennelse²⁶.”

Videre sa Dinka at:

”det blir sett på med stor skepsis på det norske samarbeidet med EPLF og sa at den norske holdning har ført til at Etiopia betrakter Norge som en uvennlig stat²⁷.”

Norge valgte likevel å anerkjenne Eritrea som en selvstendig stat. Norge har lenge hatt et godt forhold til Etiopia, og det var derfor naturlig å fortsette å ha et like godt forhold til Eritrea da denne provinsen ble en selvstendig stat. Norge mente også at Eritrea ikke hadde et like anstrengt forhold til andre stater på Afrikas Horn som Etiopia hadde, og at de derfor kunne bidra til å få til et bedre forhold mellom statene i regionen. I følge Raymond Johansen

”hadde, og har, en strategi om at Eritrea hadde muligheten til å spille en positiv rolle i regionen²⁸.”

26 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 6. Arkivkode 34.4.44 Etiopia-Norge. Politikk. 1.1.90- 31.5.94

27 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 6. Arkivkode 34.4.44 Etiopia-Norge. Politikk. 1.1.90- 31.5.94

Denne innflytelsen gjaldt både overfor Darfur-området i Sudan og også forholdet mellom landene i nord og sør.

Etiopia hadde lagt sterkt press på andre bistandsgivende stater om at de måtte kutte de bilaterale forbindelsene de har hatt med Eritrea. Den etiopiske styresmakten mente at OLF har god kontakt med EPLF i Eritrea. De mente videre at siden EPLF har god kontakt med OLF, så støtter de eritreiske myndighetene terrorister. OLFs leder, Dawud Ibsa Ayana, sier derimot at OLF ikke har noe mer kontakt med eritreiske myndigheter enn de har med myndighetene i andre land (Les Nouvelles d'Addias 2006). Dette kan være en strategi som etiopiske myndigheter har for å redusere den betydningen som OLF har innad i Etiopia. Ved å hevde at OLF har god kontakt med de eritreiske styresmaktene kan det føre til at OLF mister mange av stemmene de har i Etiopia. Siden Norge var et av de landene som ikke ville bryte de diplomatiske forbindelsene med Eritrea, men heller fortsatte å ha regelmessige møter med Isaias Aferweki, mente Etiopia at Norge var med på å undergrave sikkerheten generelt på Afrikas Horn, og spesielt i Etiopia. Etiopias utenriksminister, Seyoum Mesfin, beskyldte Norge for å:

”financing soldier in Eritrea (Sudan Tribune 2007).”

Norge svarte da med at de hadde kontakt med Eritrea for å få til fred på Afrikas Horn. Dette punktet stemmer godt overens med de nasjonale utenrikspolitiske målene som Norge har fått etter den kalde krigen. Norge mente at de kunne være med på å skape fred i regionen, spesielt i grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, ved å ha kontakt med flest mulig land. Seyoum Mesfin mente derimot at Norge, ved å støtte en gruppe som Etiopia mente var med

på å undergrave fredsprosessen i landet, var med på å undergrave det arbeidet som Etiopia hadde gjort for å få til fred i regionen (Sudan Tribune 2007).

Norge valgte å støtte både EPLF og den eritreiske selvstendigheten da dette ble et spørsmål, selv om de hadde fått tydelige signal på at det ikke var en helt grei måte å oppføre seg på i forhold til Etiopia. Etiopia er en sterk stat på Afrikas Horn, og mye av den stabiliteten som er i regionen har med Etiopia å gjøre. Norge ønsket at grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea skulle bli løst på en fredelig måte, og ville derfor ha en god kontakt med begge landene. I tillegg mente Norge at Eritrea kunne spille en rolle når det gjaldt å stabilisere regionen. Norge har misforstått det bilaterale forholdet som Norge og Etiopia har. Etiopia er blitt sett på som en sterk stat som er mye av grunnen til den ustabiliteten som er på Afrikas Horn, mens Etiopia egentlig er en svak stat som prøver å sikre sitt regime mest mulig. Når da Norge vil prøve å få til en løsning på konflikten mellom Etiopia og Eritrea, samt at Norge mener at Eritrea kan spille en viktig rolle som i regionen, spiller Norge to stater som i utgangspunktet ser på hverandre som fiender, opp mot hverandre. Etiopia og Eritrea er to stater som vil prøve å sikre sin egen regimesikkerhet, og derfor ikke tenker på sikkerheten til regionen som helhet. Når disse to blir spilt opp mot hverandre, fører dette til at regionen Afrikas Horn blir ytterligere ustabil. Dette er noe av den begrunnelsen som utenriksministeren i Etiopia, Seyoum Mesfin, forklarer utkastelsen av norske diplomater med. Norge undergraver etiopiske sikkerhet ved å være engasjert i flere konflikter i regionen, og for å ikke forstå den dynamikken som er på Afrikas Horn (Bistandsaktuelt 2007a).

Når Norge da har fått beskjed av etiopiske myndigheter om at landet blir sett på som en uvennlig stat hvis de godkjenner den eritreiske selvstendigheten og hvis de fortsetter samarbeidet med det eritreiske frigjøringspartiet EPLF, hvorfor fortsatte Norge da å opprettholde denne kontakten? Allison mente i modell 3 «byråkratisk politikk» at de valgene som byråkratene gjør når det gjelder utenrikspolitikken overfor andre stater er

preget av nasjonale og personlige mål. Dette kan en se i forhold til Norges handlinger når det gjelder konflikten mellom Etiopia og Eritrea. Norges nasjonale mål er å skape fred og forsoning, og å fremme demokrati og menneskerettigheter. Ved å fremme disse tingene blir Norge sett på som en fredsnasjon.

Modellen mener også at det er personlige interesser som er med på å utforme utenrikspolitikken til andre stater. Raymond Johansen har hatt mye med Norges politikk overfor statene på Afrikas Horn, og hans bakgrunn har spilt en rolle i denne politikken. Han har god kjennskap til Eritrea som stat, da han har vært chargé d'affair i landet, samt at han er en av de få, om ikke den eneste, politikerer som har hatt faste møter med Isaias Aferweki. Dette er noe som har skapt irritasjon i Etiopia, spesielt etter at etiopiske myndigheter oppfordret alle bistandsgivere til ikke å anerkjenne Eritrea, samt å bryte all bilateral kontakt med staten.

Modell 3 til Allison mener at en stats utenrikspolitikk er preget av pluralisme, den blir dannet som en følge av ulike mål, interesser og verdier som finnes innad i byråkratiet. Dette er Norge politikk i grensekonflikten et godt eksempel på. Den er blitt dannet i samspillet mellom at blant annet Raymond Johansen har hatt et godt forhold til Eritrea på grunn av hans gode kjennskap til landet, og Norges interesser med at Norge har et ønske om å skape fred og forsoning på Afrikas Horn.

4.1.3 Norge var kritisk til Etiopias intervensjon i Somalia

Afrikas Horn er en region med mye konflikter. I tillegg til konflikten mellom Etiopia og Eritrea, har det vært mange andre konflikter som har preget bildet i regionen. Etiopia har hatt et engasjement i konfliktene mellom klanene i Somalia, og de har tatt flere initiativ til å bidra til fred og forsoning mellom de stridende partene. Mye av grunnen til dette engasjementet har vært at det er i Etiopias og regionens interesse om fred og stabilitet å

finne en løsning på konflikten. Norge anerkjente den rollen som Etiopia tok på seg med å få til freds og forsoning i konflikten i Somalia.

På Afrikas Horn er konfliktene ofte relatert til etnisitet, religion eller politikk. Det har vært konflikter som har hatt bakgrunn i at to forskjellige religioner møter hverandre. Dette er tilfellet med Etiopia og Somalia (Ellingsen 2008). Over 60 prosent av befolkningen i Etiopia er kristne, Etiopia er dermed det eneste landet på Afrikas Horn hvor det er en kristen majoritet. Somalia, derimot, er et islamsk land, og den islamske religionen har preget staten og samfunnet siden det brøt ut borgerkrig mellom klanene i 1991 (Landinfo 2009).

Etter 11. september 2001 har Etiopia vært et land som har markert seg kraftig når det gjelder kampen mot terrorisme, det har ført til at de har gått hardt ut mot islamistiske organisasjoner, spesielt i Somalia. Dette er en måte for en svak stat å sikre sin regimesikkerhet på. Ved å markere seg i kampen mot terror kan en svak stat trygge sin interne sikkerhet fordi den da får stormakten USA som en av sine nærmeste støttespillere. USA tilbyr både militær og økonomisk støtte i bytte mot at stater er med på kampen mot terrorisme (Jackson 2007: 154). Den etiopiske regjeringen mener at overgangsregjeringen, TNG, i Somalia er dominert av Al-Itihad, en gruppe som har bånd til Al-Qaida. TNG mener at Etiopia velger å støtte ledere som kjemper mot TNG²⁹. Da TNG gikk av, og UIC tok over makten i Mogadishu valgte Etiopia å intervenere i Somalia. En stor del av befolkningen i Etiopia er somaliere, og det at det ble et islamistisk regime i landet har stor betydning for Etiopia. Somalia har vært tilholdsstedet til mange grupper, som OLF og ONLF, som har vært kritiske mot det sittende regimet i Etiopia som har oppholdt seg i Somalia. UIC har erklært at de ikke er Etiopia-vennlige, dette kombinert med de ulike grupperingene som er i mot den etiopiske regjeringen, gjør at de blir en trussel mot Etiopia.

29 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.77. Etiopia Norge. Politiske forhold 2002 2003 2004. 31.1.2002-28.9.2004

Både det at UIC hadde erklært at de ikke var Etiopia-vennlige og det at det var mange grupperinger som var motstandere av regimet i Etiopia, gjorde at Etiopia følte at det var nødvendig å intervenere i Somalia for å trygge sin egen interne sikkerhet. Men også det at en slik intervensjon førte til støtte fra USA, var en viktig grunn for intervensjonen. Denne støtten bidro til å få bukt med de interne fiendene til regimet, og var dermed med på å trygge den interne sikkerheten (Jackson 2007: 154).

Etiopia fikk betydelig støtte fra det internasjonale samfunnet når det gjaldt denne intervensjonen. Norge var et av de få landene som ikke har støttet Etiopia når det gjaldt denne intervensjonen. Grunnen til dette var at Norge var bekymret for hvordan de humanitære konsekvensene ville bli dersom det ble en langvarig krig mellom Somalia og Etiopia (Utenriksdepartementet 2008). Norge har et formannskap i den internasjonale kontaktgruppen for Somalia, og er derfor sterkt engasjert i situasjonen i Somalia.

4.2 Avslutning

Det har ikke vært en enkel årsak som har gjort at det forholdet, som var preget av tillit, mellom Norge og Etiopia etter hvert forvitret og til slutt ble delvis brutt. Dette har vært en prosess der det har vært ulike handlinger som bit for bit har vært med på å ødelegge forholdet, og til slutt endte det i en utkastelse fra etiopisk side. Det har vært mange ulike årsaker til denne utkastelsen, men det er spesielt tre årsaker som har gjort seg gjeldende. Det har vært den norske kritikken til demokratiseringsprosessen, Norge har ønsket å fremme et demokrati i Etiopia med flere i parlamentet. Norske politikere og byråkrater har derfor hatt en tett kontakt med opposisjonspartiene, dette er noe som de etiopiske myndighetene har gitt signaler på at de ikke liker. Den norske ambassaden i Addis Abeba har også gitt signaler til byråkratene ved utenriksdepartementet i Oslo om at dette ikke har vært veldig populært i Etiopia, men de norske byråkratene har ikke oppfattet disse signalene. Den andre viktige

årsaken til at det Etiopia valgte å kaste ut norske diplomater var at Norge har godt kontakt med Eritrea og EPLF. Eritrea blir ansett som Etiopias hovedfiende, dette er på grunn av grensekonflikten mellom landene. Etiopiske myndigheter hevder også at det eritreiske regjeringspartiet EPLF støtter det ene ulovlige opposisjonspartiet OLF i Etiopia, dette er noe OLF avviser. Siden Norge har så god kontakt med Eritrea under grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, mente de etiopiske myndighetene at Norge støttet Eritrea i grensekonflikten. Norske byråkrater plukket heller ikke opp disse signalene fra Etiopia, og fortsatte å holde kontakten med Eritrea. Den siste årsaken til at de etiopiske myndighetene valgte å kaste ut seks av de norske diplomatene var at Norge var kritiske til at Etiopia valgte å intervenere Somalia, dette gjorde de fordi de mente at overgangsregjeringen i Somalia hadde bånd til Al-Qaida. Etiopia har vært aktive i kampen mot terror, og fikk derfor støtte av USA for å invadere Somalia. Norge også støttet den islamistiske regjeringen UIC i Somalia. Etiopia er skeptiske til at Somalia skal ha en islamistisk regjering slik som Sudan, fordi da blir landet omgitt av land med islamistiske regjeringer på to sider.

Disse forholdene hadde mye å si da det ble snakk om å normalisere forbindelsen igjen. Forholdet bar fortsatt preg av at Norge hadde kontakt med de landene og gruppene som ble ansett som en trussel mot det etiopiske regimet, og at de norske myndighetene ikke tok hensyn til de signalene som Etiopia ga til Norge angående disse forholdene. Dette tyder bare på at det ikke er god nok kommunikasjon mellom de ulike enhetene i det norske utenrikspolitiske byråkratiet. I tillegg til at det er en konfliktlinje mellom de som er spesialister i det norske utenriksdepartementet, det vil si de som jobber på den norske ambassaden i Addis Abeba, og generalistene, det vil si de som jobber på utenriksdepartementet i Oslo. Denne konfliktlinjen var også tydelig i fasen da forholdet mellom landene var anstrengt, samt etter at forholdet var normaliserte.

5. Norges forhold til Etiopia under og etter den diplomatiske krisen

I dette kapitlet skal jeg se på hvordan den politiske håndteringen av krisen har vært på både den etiopiske og den norske siden. Jeg vil her se på hva de norske myndighetene gjorde etter at de hadde fått beskjed om at de norske diplomatene måtte reise hjem. Jeg vil også se på hva Etiopia gjorde for å forbedre den bilaterale relasjonen til Norge. I henhold til forklaringsmodellen som jeg bruker på Norge vil jeg se hvilke beslutninger og valg som Norge gjorde. Jeg vil bruke Allisons modell 3, «byråkratisk politikk», for å analysere dette. Her vil jeg se på de valgene som politikerne og byråkratene gjorde i henhold til de norske nasjonale målene om å være en fredsnasjon, og om å fremme demokrati og menneskerettigheter, men også i henhold til byråkratene og politikernes egne preferanser og valg. For Norge har dette bruddet blitt karakterisert som pinlig, og noen forskere har antydnet at Norge har fått en ripe i lakken når det gjelder å bli ansett som en «fredsnasjon»³⁰, mens politikere igjen mener at dette ikke hadde noe å si for hvordan Norge har blitt oppfattet som «fredsnasjon»³¹. Det er også her viktig å se på den pluralistiske siden ved det utenrikspolitiske byråkratiet i Norge. I dette byråkratiet er det mange aktører og enheter, på grunn av dette er det ikke en helhetlig byråkratisk forståelse av hvordan de etiopiske myndighetene oppfattet de norske initiativene i Etiopia og på Afrikas Horn. Når det gjelder Etiopia vil jeg se på bruddet i henhold forklaringsmodellen jeg bruker på Etiopia. Jeg vil se på bruddet i forhold til hvordan det regionale anarkiet på Afrikas Horn er, og i dette tilfelle se til det i henhold til regimesikkerhet. Etiopia valgte delvis å bryte de diplomatiske forbindelsene med Norge fordi handlingene til Norge utgjorde en trussel mot regimesikkerheten til Etiopia. Regimesikkerhet vil si at den sikkerheten som den politiske eliten har mot å bli utsatt for voldelige opprør. I slike samfunn er det en konstant konkurranse mellom de ulike grupperingene om å forsvare og bevare den makten de har. En måte å trygge regimesikkerheten for en

30 Samtale med Tronvoll 31/8-09

31 Samtale med Johansen 27/10-09

sittende elite er å holde opposisjonen unna det demokratiske systemet (Jackson 2007: 154). Norge utgjorde en trussel mot regimesikkerhet til Etiopia fordi de norske politikerne og byråkratene hadde god kontakt med opposisjonspartiene OLF og CUD. Det at Norge var åpne på at de støttet opposisjonspartiene, og at norske politikere ønsket å fremme et demokrati med en maktfordeling i parlamentet, gjorde at de etiopiske myndighetene følte at de måtte konkurrere om makten. De mente at de norske politikerne utfordret den politiske makten ved å støtte andre partier. Det var ikke bare den norske støtten til opposisjonen som gjorde at Norge utgjorde en trussel mot den politiske eliten i Etiopia. Det var også Norges støtte til UIC i Somalia, en regjering som hadde uttrykt at de var i mot den etiopiske regjeringen. Norge har i tillegg hatt et godt forhold til Eritrea og EPLF, Etiopia mente at denne kontakten var med på å finansiere soldater i Eritrea, og dette førte til at freden på Afrikas Horn generelt, men i Etiopia spesielt, ble undergravd.

Videre vil jeg se på forholdet mellom Norge og Etiopia etter at det bilaterale forholdet mellom dem ble normalisert i november i 2008. Jeg vil se på hvordan de norske handlingene i forhold til Etiopia har vært etter at forholdet mellom de to landene ble normalisert i oktober 2008. Her vil jeg bruke den forklaringsmodellen til Allison om byråkratisk politikk for å forklare hvordan politikerne har handlet. Fra Etiopias side vil jeg bruke forklaringsmodellen om regimesikkerhet for å forklare hvordan Etiopia valgte å gå frem for å normalisere forholdet til Norge.

5.1 Norges forhold til Etiopia under krisen

Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia begynte i august 2007, da Etiopia bestemte seg for å kaste ut seks av de ni norske diplomatene som var stasjonert ved ambassaden i Addis Abeba. Den utløsende årsaken til denne utkastelsen var at Norge

hadde bestilt et møterom i FN-bygget i New York for å få til et møte mellom Etiopia og Eritrea, slik at de kunne ha en dialog om grensekonflikten mellom de to landene. Norge mente dette var en praktisk løsning fordi begge parter var i New York i forbindelse med et FN-møte det aktuelle tidspunktet. Den norske FN-delegasjonen tenkte kun på det praktiske ved at begge parter var i New York på dette tidspunktet, og ikke på hvordan denne innblanding ville bli oppfattet fra etiopiske og eritreiske myndigheter. Hadde den norske FN-delegasjonen greid å se litt utover det praktiske i den byråkratiske hverdagen sin, hadde de oppfattet at det allerede var en krise som lå latent i forholdet mellom Norge og Etiopia. Det er mange ulike aktører og enheter i det norske utenrikspolitiske byråkratiet, og kommunikasjonen mellom disse er ikke alltid like bra. Fordi det er mange ulike aktører og enheter, er det heller ikke lett å få til en enhetlig politikk hvor forståelsen av situasjonen på Afrikas Horn, og spesielt i Etiopia, er gjeldende. Etiopia mente at Norge blandet seg inn i forhold som de ikke hadde noe med. Disse forholdene var innblanding i grensekonflikten og forhold i avtalene som var satt ned i grensekommisjonen. Norge er ikke medlem av denne kommisjonen og tok på seg, med dette møtet, et ansvar som ikke var tillagt Norge. Ved flere anledninger hadde Raymond Johansen snakket med Meles Zenawi og Seyoum Mesfin, og anmodet de til å godta avtalen som bindende og endelig slik som det ble fastsatt av FN da den ble underskrevet (Utenriksdepartementet 2005). Etiopia ville ikke godta denne avtalen, fordi de ikke ville miste grenseområdet Badme. Johansen påpekte i et møte med den etiopiske ambassadøren i Norge og Sverige, Dino Mufti, at Badme var blitt et symbol i konflikten. Men at det tilhørte Eritrea etter grensekommisjonens kjennelse³². Etiopia ble provosert av at Norge blandet seg inn i denne konflikten og i tillegg viste til at Eritrea, Etiopias hovedfiende, gjorde en god innsats for å løse denne konflikten. Etiopia mente også at Norge, ved å avholde møtet i FN-bygningen, ville prøve å dra inn FN i denne delen av konflikten. Etiopia ville ikke dette, fordi da ville hele det internasjonale samfunnet bli blandet inn i konflikten.

32 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7 Norges forhold til andre stater, regioner og ikke-ankjente land. 5.5.2006- 17.11.2006

Etiopia ga ikke umiddelbart noen begrunnelse på hvorfor de kastet ut seks av de ni norske diplomater. Norge hadde kun en gang før opplevd et diplomatisk brudd med en bistandsmottaker, så dette var en situasjon som de norske politikerne ikke var vant med. Etter hvert ble det klart at det var på grunn av Norges innblanding i forhold som Etiopia mente gikk løs på regimesikkerheten til staten. Det Norge hadde blandet seg inn i var den demokratiske situasjonen i Etiopia, samt at de hadde holdt med Eritrea og Somalia når det gjaldt de konfliktene som Etiopia var med i. Den forrige diplomatiske krisen som Norge var med i, da Kenya kastet ut norske diplomater i 1991, var også et resultat av at Norge kritiserte menneskerettighetene i landet. Norge hadde handlet etter det som er de satte utenrikspolitiske nasjonale målene i Norge. De hadde vært opptatt av at menneskerettigheter, demokrati og godt styresett ble fremmet i Etiopia. Samtidig hadde Norge, og spesielt Raymond Johansen, god kontakt med Isaias Aferweki, president i Eritrea, og valgte å spille Eritrea slik at de kunne få en omfattende og positiv rolle på Afrikas Horn med tanke på fred og forsoning. Dette er forhold som kan være med på å true sikkerheten til det sittende regimet i Etiopia. Etiopia hadde ved flere anledninger prøvd å ta opp denne problemstillingen med Norge, men Norge hadde ikke forstått det. Allerede i 1990 hadde den etiopiske utenriksministeren Dinka kalt inn Niels L. Dahl for å snakke om Norges forhold til Eritrea og EPLF. Dinka mente at det ville hjelpe på freden i Etiopia om Norge ikke godkjente Eritrea som en selvstendig stat, samt at det norske samarbeidet og holdning til EPLF gjorde at Norge ble betraktet som en uvennlig stat overfor Etiopia³³. Dette er den klareste beskjeden Norge har fått fra Etiopia om at det forholdet Norge har til Eritrea ikke er godtatt. Men det har vært mange andre beskjeder som ikke har vært så klare. I de fleste samtalene som Meles Zenawi, Seyoum Mesfin og de etiopiske ambassadørene har hatt med norske politikere og byråkrater har de etiopiske myndighetene prøvd å forklare forholdene mellom EPRDF og de andre opposisjonspartiene og hvordan Etiopias forhold til de andre statene på Afrikas Horn. I disse samtalene har det kommet frem at Etiopia og EPRDF har hatt et anstrengt forhold til opposisjonspartiene i Etiopia, og at de mener at disse

33 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 34.4.44 Etiopia-Norge. Politikk 1.1.90-31.5.94

partiene ikke var villige til å komme til en løsning for å få til en demokratisk politikk i Etiopia med flere forskjellige partier. De har også ment at opposisjonspolitikere som har vært i eksil har drevet en «hatpolitikk» overfor Etiopia og dets myndigheter³⁴. Fra opposisjonspolitikere har det kommet andre versjoner av hvordan politikken i Etiopia har vært, det har kommet frem at det har vært trakassering og forfølgelse av opposisjonspolitikere³⁵. Også det anstrengte forholdet som Etiopia hadde til EPLF i Eritrea og UIC i Somalia ble forklart i disse samtalene. Når de etiopiske myndighetene går så hardt ut mot opposisjonspartiene overfor andre stater, samt regjeringer i andre stater, er det et tegn på at noe ikke er bra. Etiopia prøvde med dette å få Norge til å forandre mening når det gjaldt samarbeidet med disse partiene, men det ble ikke oppfattet av de norske politikere og byråkratene. Det norske utenrikspolitiske byråkratiet er komplekst og ikke enhetlig, det er mange forskjellige aktører, og dette gjorde at situasjonen i Etiopia ikke ble oppfattet som den var. Det var mange aktører involvert i Norges politikk overfor Etiopia, og kommunikasjonen mellom disse var ikke god, derfor ble det ikke en full oversikt over hvordan Etiopia reagerte på de ulike handlingene til Norge og hvordan situasjonen var i Etiopia og på Afrikas Horn oppfattet i det norske utenriksdepartementet.

Dette bruddet kom som en overraskelse på norske politikere. De mente at de ikke hadde fått noen hint på forhånd fra de etiopiske myndighetene om at dette var det de etiopiske myndighetene ville. Kjetil Tronvoll ved Norsk senter for menneskerettigheter, mener at Norge hadde fått signaler om at etiopiske myndigheter ikke var fornøyde med de kritiske spørsmålene Norge stilte angående demokrati. Da han var på reise i Etiopia i januar 2006, fikk han beskjed av Sebhat Nega, tidligere TPLF-leder, om at den norske politikken overfor Etiopia ikke ble godt mottatt av etiopiske myndigheter. Den var for preget av kritikk mot regimet, samt for vennlig mot stater og regjeringer som var fiender av Etiopia. Videre sa Sebhat Nega at alt

34 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.77. Etiopia 1997. Norge. Forholdet. 20.4.1998-13.10.1998

35 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 1. Arkivkode 302.77/214 Etiopia. Norges forhold til andre land, regioner og ikke anerkjente. 1.6.94- 2.9.95

som var norsk ble ansett som fiende av Etiopia, og at Norge var i Etiopia kun for å undergrave de etiopiske myndighetene. Norge fikk også beskjed om å forandre retning på sin Etiopia-politikk, for den politikken som Norge førte i forkant av krisen var en trussel mot sikkerheten til Etiopias regime. Jens-Petter Kjemperud, norsk ambassadør i Etiopia, prøvde å forandre retningen på den norske politikken overfor Etiopia da disse signalene kom fra de etiopiske myndighetenes. Byråkratene i utenriksdepartementet i Oslo ville ikke følge denne kursen som Kjemperud prøvde å sette³⁶. Det oppsto dermed en konflikt mellom de som satt på utenriksdepartementet i Oslo, og de som jobbet på den norske ambassaden i Addis Abeba, dette er en velkjent konfliktlinje mellom spesialister og generalister i utenriksdepartementet. Her så Kjemperud at handlingene som Norge hadde foretatt, som var i tråd med det som er de nasjonale målene i Norge, var handlinger som ikke var bra å gjøre overfor Etiopia. De passet ikke inn i de politiske forholdene i Etiopia, og heller ikke inn i den politiske regionale konteksten på Afrikas Horn. Byråkratene og politikerne i Oslo valgte å ikke ta de signalene, eller de greide ikke å ha en kommunikasjon mellom de ulike enhetene i byråkratiet i utenriksdepartementet, som ble sendt fra ambassaden i Addis og etiopiske myndigheter, og fortsatte heller å fremme de norske utenrikspolitiske målene, og handlet slik de mente var best. Raymond Johansen valgte å fortsette å møte Isaias Aferweki i Eritrea og UIC i Somalia for å ha samtaler med disse fordi det var i Norges interesser å prøve å få til en fred i regionen, men han tok ikke hensyn til den staten som er den mest dominerende på Afrikas Horn, nemlig Etiopia. Det at de norske byråkratene ikke tok signalene til etiopiske myndigheter, verken når politikerne snakket med etiopiske myndigheter eller når den norske ambassaden i Addis Abeba forklarte det, gjorde at det til slutt ble en diplomatisk krise mellom Norge og Etiopia.

Med en gang den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia var et faktum ble det mye hektisk diplomatisk aktivitet fra norsk side. Norge måtte prøve å forstå det som hadde skjedd, dette uten at det gikk ut over den bistanden som Norge ga til Etiopia.

36 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

Hvis det hadde gjort det, så ville det ha rammet de menneskene som Norge ikke ville at skulle bli rammet. I følge Raymond Johansen var ikke dette i tankene til de etiopiske myndighetene da de valgte å kaste ut norske diplomater. Dette var fordi de:

”couldn't care less³⁷.”

Norge måtte i tillegg forklare situasjonen overfor de andre bistandsgiverne og forsøke å få disse til å hjelpe til med situasjonen overfor Etiopia. De norske politikerne ville imidlertid ikke at de andre bistandsgiverne skulle gå for langt med å hjelpe til i situasjonen. Dette var fordi det var Etiopia som hadde en helt

”ubegripelig reaksjon på noen forklaringer som var helt ubegripelige³⁸.”

Norge greide ikke å se hvorfor Etiopia hadde valgt å kaste ut de norske diplomatene. Tronvoll mente at det norske utenriksdepartementet ikke ville innrømme at de ikke hadde håndtert forholdet til Etiopia på en måte som var den mest hensiktsmessige. For å ”skjule” dette nektet utenriksdepartementet for at de hadde noen kjennskap til at Etiopia var misfornøyd med den norske politikken overfor landet, og la heller hele skylden på de etiopiske myndighetene. Dette ble gjort for å legge denne krisen død så fort som mulig. I følge Tronvoll var dette en situasjon som var pinlig for Norge. Norge som blir sett på som en fredsnasjon av resten av de bistandsgivende landene. Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia undergraver dette bildet av Norge som fredsnasjon, fordi det er fredsmekleren som blir beskyldt for å være spion og undergrave sikkerheten i den regionen den skal bedrive fredsmekling. Erik Solheim uttalte i ettertid at Norge ikke hadde noe å lære av denne krisen³⁹. Denne krisen gikk på tvers av det som er de nasjonale målene til Norge, og derfor var ønsket fra de norske politikerne å legge den død med en gang.

37 Samtale med Raymond Johansen 27/10-09

38 Ibid.

39 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

I Etiopia ble det ikke så mye styr når det gjaldt krisen. Det var noen dager om den i media, men den dempet seg fort. Det ble heller ikke brukt som propaganda. Krisen hadde i seg selv satt et eksempel i forhold til Norge og andre bistandsgivere. Etiopia mente at Norge hadde vært en trussel overfor sikkerheten til regimet i landet, og hadde derfor valgt å kaste ut norske diplomater. Norge hadde gått for langt i å kritisere den etiopiske regjeringen, samt å ha god kontakt med Eritrea og UIC i Somalia. Derfor måtte den etiopiske regjeringen gjøre noe for å få Norge til å forstå hva de mente om den politikken som Norge førte. Norge hadde prøvd å spille Eritrea, slik at Eritrea fikk en sentral rolle på Afrikas Horn. Afrikas Horn er en region hvor hver stat prøver å trygge sin egen regimesikkerhet. Når det er en stat som får stor støtte fra en utenforstående stat, vil dette føre til at det blir usikkerhet i regionen. Det var dette Etiopia prøvde å formidle til Norge i forkant av krisen. Når da Norge ikke forsto de signalene som Etiopia prøvde å sende ut, måtte Etiopia ty til midler som gjorde at Norge forsto det.

En ble fort klar over at dette var en krise hvor etiopierne hadde handlet raskt, men at det ikke stakk så dypt at det ville bli en langvarig krise. Den norske utenriksministeren, Jonas Gahr Støre, hadde et møte med Seyoum Mesfin i september 2007. Inntrykket Støre hadde av krisen var at den kom til å blåse raskt over, men at Norge måtte bare la tiden gå fordi etiopierne hadde mye stolthet og det var mye «face-saving» som skulle til⁴⁰.

Ved flere anledninger ble det indikert fra etiopisk side at de ville at krisen skulle bli normalisert, fordi det var bedre å fokusere på fremtiden enn på fortiden. Bereket Simon ga uttrykk for at det var den norske politikken som i fremtiden kunne gi en pekepinn på om en kunne fortsette og gjenetablere et godt samarbeidsforhold⁴¹. Etiopia sa med andre ord at det var politikken som Norge førte, om de valgte å skifte

40 Samtale med Raymond Johansen 27/10-09

41 Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7 Norges forhold til andre stater, regioner og ikke-anerkjente land. 6.12.2007- 13.12.2007

retning i den overfor Etiopia, som var det som var avgjørende for at landene skulle få tilbake det gode forholdet som de hadde hatt før krisen. I april 2008 ble det klart at både etiopiske og norske myndigheter var villig til å la krisen være historie, men det var først i september 2008 at utenriksministrene Jonas Gahr Støre og Seyoum Mesfin møttes. Da ble det bekreftet fra begge sider at forholdet var normalisert igjen.

5.2 Norges forhold til Etiopia etter krisen

Forholdet mellom landene ble normalisert i oktober 2008, etter et møte Jonas Gahr Støre hadde med Seyoum Mesfin i slutten av september. Det er uttrykt bekymring fra flere kanter om at Norge går på akkord med sine nasjonale mål ved å normalisere forholdet igjen. Norge er på vei til å nå samme nivå når det gjaldt ambassadepersonell og nivået på bistand⁴². Norge har forandret noe fokus vekk fra demokrati og menneskerettigheter, og heller mer over til næringslivsutvikling, som er blitt det nye hovedfokuset til Norge i Etiopia (Den norske ambassaden i Addis Abeba 2009).

Forskere i Norge mener, i motsetning til Raymond Johansen, at forholdet mellom Norge og Etiopia ikke kommer til å bli det samme som det var før krisen. Både Tronvoll mener at forholdet mellom landene ikke kommer til å bli det samme igjen. Han mener at det forholdet som Norge og Etiopia hadde før den diplomatiske krisen var veldig preget av personer. De relasjonene som Norge hadde til Etiopia var statlige relasjoner gjennom personlige individer, og den eneste måten som Norge og Etiopia kan komme tilbake til det forholdet som de hadde, er hvis personene blir skiftet ut. Dette er en sak som er litt vanskelig for Norge, for den norske politikken overfor Afrikas Horn har i stor grad vært preget av at de samme personene har gått igjen i ulike stillinger i det norske utenriksdepartementet⁴³.

42 Samtale med Raymond Johansen 27/10-09

43 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

Etter at forholdet ble normalisert har ikke Norge turt å gå tilbake til den kritiske linjen i forhold til demokrati og menneskerettigheter som de hadde før krisen. Dette er noe som er bekymringsverdig, for da går Norge på akkord med sine nasjonale mål om å fremme demokrati og menneskerettigheter. Dette gjør Norge kun for å få et godt forhold til Etiopia igjen, men en annen grunn til at Etiopia kastet ut de norske diplomatene var på grunn av det tette forholdet til Eritrea. Det hjelper lite om de norske myndighetene har forandret politikken overfor Etiopia når de fortsatt har kontakt med Eritrea, for dette er noe som de etiopiske myndighetene kommer til å se uansett. Med kontakten mellom Norge og Eritrea er det ingen grunn for Etiopia å inngå et like tett forhold til Norge som de hadde før⁴⁴. I følge Tronvoll har Norge:

”forandret politikken på bakken, men ikke den overordnede regionale tilnærmingen⁴⁵.”

Når Norge ikke forandrer hele sin politikk og tilnærming overfor Afrikas Horn, er det lite som tilsier at forholdet mellom Norge og Etiopia skal bli like tett som det var før den diplomatiske krisen. Det at Norge fortsatt støtter Eritrea vil gjøre Etiopia skeptisk overfor Norge og norske initiativ⁴⁶. Denne støtten som Norge gir til Eritrea kan være med på å undergrave sikkerheten til Etiopia. Ved å ikke ha et så tett forhold til Norge er det lettere for Etiopia å eventuelt kutte det på nytt om de skulle føle seg truet av den norske politikken igjen. Norge ser fortsatt ikke at det er en forbindelse mellom den politikken de fører overfor den enkelte staten på Afrikas Horn og resten av statene i regionen.

44 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

45 Ibid.

46 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

5.3 Avslutning

I tiden under krisen var det et hektisk diplomati fra den norske siden. Dette var en pinlig og ubehagelig situasjon for Norge, staten som blir forbundet med fred, demokrati og menneskerettigheter av de fleste andre bistandsgivere i verden. Dette var pinlig og ubehagelig fordi utkastelsen av norske diplomater ble begrunnet med at det var på grunn av innblanding i demokratiske forhold, og i forhold som hadde med andre land som Etiopia var fiender med. Dette er ting som Norge setter høyt, og som er de nasjonale målene til Norge. Etiopia hadde et litt mindre anstrengt forhold til utkastelsen, det ble ikke hauset opp like mye som i Norge. Det var noen etiopiske politikere som synes det var i strengeste laget å kaste ut diplomatene, men det var det den etiopiske regjeringen mente var nødvendig for å få Norge til å forstå at den politikken de førte var med på å true regimesikkerheten til Etiopia. Når Etiopias regimesikkerhet blir truet er dette med på å gjøre hele Afrikas Horn ustabilt.

Etter normaliseringen av forholdet mellom Norge og Etiopia har det vært et forhold mellom landene som har vært greit. Det har vært preget av at det har vært en krise mellom landene, og forholdet har dermed ikke vært så tett som det var før krisen. Norge har fått litt andre satsningsområder enn det de hadde før krisen. De har gått fra å fokusere mest på menneskerettigheter og demokrati til å satse på næringslivsutvikling. Dette har blitt kritisert av flere. De mener at hvis Norge først skal ha en Etiopia-politikk, så burde den også tørre å kritisere det Norge mener er viktig, nemlig menneskerettigheter og demokrati. Det som også har blitt kritisert, er at Norge fortsatt har god kontakt med Eritrea. Dette kan være med på å forsure forholdet til Etiopia igjen. Norge har forandret den politikken de fører overfor Etiopia, men ikke den politikken de fører overfor resten av Afrikas Horn.

6. Avslutning

Hovedfokuset i oppgaven har vært forholdet mellom Norge og Etiopia etter det ble opprettet en offisiell bilateral forbindelse mellom de to landene. Oppgaven har hatt til hensikt å forklare hva som er de bakenforliggende årsakene til at Etiopia valgte å kaste ut seks av de ni norske diplomatene som var stasjonert ved den norske ambassaden i Addis Abeba. Det er mange forhold som gjorde at Etiopia valgte å utføre denne handlingen, og for å forklare disse forholdene har jeg valgt å bruke to forklaringsmodeller. Den forklaringsmodellen som skal forklare de norske handlingene er Allisons modell 3 «byråkratisk politikk», mens den som skal forklare Etiopias handlinger er anarkimodellen, med vekt på regimesikkerhet. I kapittel 1 fremsatte jeg en hovedproblemstilling:

Hvorfor velger en bistandsmottaker å bryte eller delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med en bistandsgiver?

Denne problemstillingen skulle jeg besvare ved hjelp av tre underproblemstillinger som hver tok for seg tre ulike perioder av forholdet mellom Norge og Etiopia. Den første perioden var forholdet mellom landene før den diplomatiske krisen, den andre perioden var under den diplomatiske krisen, mens den siste var forholdet mellom landene etter at forholdene ble normalisert igjen. Formålet med dette kapitlet er å oppsummere funnene i analysekapitlene mine. På den måten kan jeg peke på hvilke årsaker som har vært viktige når det gjelder utkastelsen, og hvilke forhold som har vært viktige når det gjelder å få forholdet mellom Norge og Etiopia til å bli normalisert igjen. Jeg vil se på hver enkelt underproblemstilling hver for seg, men ut i fra hva jeg finner i disse vil jeg prøve å si noe om årsaker til hvorfor et bistandsmottakende land velger å delvis bryte eller bryte den diplomatiske forbindelsen med et bistandsgivende land.

6.1 Forholdet før krisen

Norge og Etiopia hadde et godt forhold seg i mellom fra det ble opprettet et offisielt bilateralt forhold mellom de på begynnelsen av 1990-tallet. Dette gode forholdet begynte å forvitte etter Etiopias første nasjonale valg i 1995. Det er ikke én årsak til at forholdet begynte å bli dårligere, men heller flere forskjellige årsaker. De har alle ført til at Etiopia har følt at deres regimesikkerhet har blitt truet. Det er spesielt tre årsaker som gjør seg gjeldende. Den ene er Norges kritikk av demokratiseringsprosessen i Etiopia, da spesielt det at det var vanskelig for opposisjonspartiene å komme til i valg og Norges tette forhold til disse opposisjonspartiene. Den andre årsaken er Norges forhold til Eritrea og EPLF, Norge mente at Eritrea kunne spille en viktig rolle i forbindelse med fred og forsoning på Afrikas Horn. Dette er en rolle som Etiopia i stor grad har hatt, og det blir dermed en trussel mot Etiopia og deres rolle på Afrikas Horn at Norge fremmet Eritrea. En siste årsak er Norges forhold til Somalia og UIC, samt at Norge ikke støttet Etiopias intervensjon i Somalia.

Disse årsakene har ført til at de etiopiske myndighetene har følt at regimesikkerheten deres har blitt truet. Dette er fordi disse tre forholdene er alle forhold som er med på, eller kan være med på, å utfordre makten til den sittende eliten. De etiopiske myndighetene har prøvd å signalisere dette til de norske politikerne og byråkratene ved utenriksdepartementet i Oslo, men det har ikke har blitt oppfattet fra norsk side. Den norske ambassaden i Addis Abeba har prøvd å forandre retningen på den norske politikken overfor Etiopia, men byråkratene i utenriksdepartementet ville ikke gjøre det. Det norske utenrikspolitiske byråkratiet er stort og komplekst, og det er dårlig kommunikasjon mellom de ulike enhetene. Den norske politikken overfor Etiopia er ikke enhetlig, byråkratiet er så komplekst at dette er vanskelig å få til. Hadde det vært det kunne det har blitt en helhetlig forståelse i byråkratiet om hvordan situasjonen i Etiopia og på Afrikas Horn. Det kunne dermed ha blitt oppfattet hvordan Etiopia tok i mot de norske initiativene overfor Etiopia. Konfliktlinjen mellom spesialistene, de som jobber på ambassaden, og generalistene, de som jobber i byråkratiet i Oslo, er

velkjent. Konflikten mellom Norge og Etiopia kunne ha vært unngått om byråkratene hadde tatt hensyn til hvordan de som jobbet på ambassaden i Etiopia så på forholdet mellom Norge og Etiopia. Jens-Petter Kjemperud og de andre som jobbet på ambassaden, så signalene til Etiopia. De prøvde å forandre retningen på den norske politikken overfor Etiopia, dette ble ikke godt tatt i mot av de som satt på utenriksdepartementet i Oslo. De ville heller fremme de nasjonale målene til Norge om demokrati, menneskerettigheter, godt styresett og fred og forsoning.

6.2 Forholdet under krisen

Den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia ble utløst av at den norske FN-delegasjonen bestilte et møterom i FN-bygget i New York. De tenkte at det var en praktisk måte å få til en dialog om grensekonflikten mellom Etiopia og Eritrea, siden begge parter var i New York i forbindelse med et FN-møte på det aktuelle tidspunktet. Etiopia mente at dette var en innblanding fra norsk side i forhold som de ikke hadde noe med. Disse forholdene omhandlet grensekonflikten og grensekommisjonen. Norge var ikke medlem av grensekommisjonen, og tok derfor på seg en rolle som fredsmekler som ingen hadde gitt de. Dette var en for rask og lite gjennomtenkt handling fra norsk side. Den norske FN-delegasjonen tenkte kun på det praktiske ved å gjennomføre et slikt møte, og ikke på hvordan forholdet mellom Norge og Etiopia var fra før. Hadde det ikke vært så mange forskjellige aktører og enheter involvert i det norske utenrikspolitiske byråkratiet hadde det vært lettere å ha en oversikt over hvordan Etiopia hadde reagert overfor norske initiativ tidligere, og da kunne den latente krisen mellom landene blitt oppdaget og en hadde unngått en utkastelse.

6.3 Forholdet etter at det ble normalisert

Forholdet mellom Norge og Etiopia ble normalisert i oktober 2008. Fokuset til den norske Etiopia-politikken forandret retning noe, ved å fokusere mindre på demokrati og menneskerettigheter og mer på næringslivsutvikling (Den norske ambassaden i Addis Abeba 2009). Norske politikere mener at forholdet til Etiopia er tilbake til slik det var før den diplomatiske krisen mellom landene⁴⁷. Mens forskere mener at det kommer til å ta lang tid før forholdet mellom landene kommer tilbake til slik det var før krisen, om det i det hele tatt noen gang kommer til å gjøre det⁴⁸. Selv om Norge til en viss grad har forandret retning på politikken overfor Etiopia, er det fortsatt tett kontakt mellom Norge og Eritrea og Norge og Somalia. Dette betyr at de til en viss grad har hørt på det som spesialistene på ambassaden prøvde å gjøre før krisen ble et faktum, nemlig forandre politikken overfor Etiopia. Men det er liten vits i å gjøre de etiopiske myndighetene til lags ved å forandre politikken overfor dem, når den overordnede regionale politikken ikke er forandret. Her viser det seg at byråkratene ikke har sett den helhetlige regionale situasjonen som Etiopia befinner seg i, men at de ser på Etiopia til en viss grad isolert fra resten av regionen. Dette tyder på at aktørene i det utenrikspolitiske byråkratiet i Norge fortsatt ikke ser de signalene som Etiopia sendte ut før den diplomatiske krisen, og heller følger den linjen som er i tråd med de nasjonale målene til Norge når det gjelder fred og forsoning på Afrikas Horn.

6.4 Hvorfor velger et bistandsmottakende land å delvis bryte de diplomatiske forbindelsene med et bistandsgivende land?

Min studie er en casestudie med kun et case, den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia. Dette gjør det vanskelig å trekke slutninger til andre lignende diplomatiske kriser. Jeg velger likevel å trekke ut noen punkter fra mine analyser som

47 Samtale med Raymond Johansen 27/10-09

48 Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

jeg mener har relevans for denne typen diplomatiske kriser, fordi mange land som mottar bistand er svake stater.

Det kom frem av analysen i kapittel 4.1 at det var flere årsaker til den diplomatiske krisen mellom Norge og Etiopia, og disse årsakene kan overføres til andre bistandsmottakere. At en stat er svak vil si at de setter regimesikkerheten til staten høyere enn noe annet. Siden det er regimesikkerheten som råder er det den sittende regjeringen som utgjør staten, det er deres oppgave å sikre nasjonen og fremme utvikling. Det kan derfor oppfattes som en trussel mot regimesikkerheten når det kommer en bistandsgiver inn med mange krav om hvordan demokratiseringsprosessen og utviklingen i landet skal se ut. Mottakerland har ofte begynt på en demokratiseringsprosess for å imøtekomme kravene til bistandsgiveren, men opposisjonspartiene blir utelatt fra prosessen gjennom bruk av autoritære midler fra regimet, dette er noe regimet i landet gjør dette for å bevare sin egen makt. Hvis en bistandsgiver støtter opposisjonen, kan dette føles som en trussel mot det sittende regimet. I analysen i kapittel 4.1 kom det også frem at det blir sett på som en trussel mot regimesikkerheten at bistandsgiveren har kontakt med andre stater eller opposisjonelle grupperinger som blir ansett som en fiende av regimet. Ofte har et regime kommet til makten som en følge av å ha vunnet en krig, og de er redde for å lide samme skjebne som den forrige regjeringen. Når da de opposisjonelle grupperingene får støtte av andre internasjonale aktører, kan dette føre til at de blir så sterke at de blir en reell trussel.

I kapittel 5.1 viste analysen at det oppstod en diplomatisk krise mellom Norge og Etiopia mye på grunn av at det norske utenrikspolitiske byråkratiet ikke hadde en helhetlig forståelse av situasjonen i Etiopia eller på Afrikas Horn. De tok politiske beslutninger på bakgrunn av de norske interessene i Etiopia og på Afrikas Horn, og ikke ut i fra hvordan situasjonen i Etiopia eller hvordan situasjonen var mellom Etiopia og statene i regionen. Ofte er dette gjennomgående blant bistandsgivere, de gir bistand på sine egne premisser, og de ser ikke på hvordan forholdene i mottakerlandene er. Dette kan føles som en trussel, fordi bistandsgiverne

da kan gi bistand til grupperinger som blir ansett som en potensiell eller reell opposisjon. Ved at denne grupperingen får støtte, øker den også sin makt, og det er større sjanse for at den greier å utfordre makten til det sittende regimet.

Analysen i kapittel 5.2 viste at forholdet mellom Norge og Etiopia ble normalisert, men at forholdet ikke ble like tett som det hadde vært i tiden før den diplomatiske krisen. Landene måtte igjen bygge opp tillit mellom seg, og dette kan være en vanskelig prosess. I Norge har en sett at forholdet til Etiopia ble normalisert på overflaten, men det er fortsatt underliggende systemer som ikke er forandret. Forholdet mellom Norge og Etiopia har vært veldig preget av enkeltpersoner. Politikken overfor Etiopia er preget av det er en liten gruppe mennesker som har hatt ansvaret for utformingen og gjennomførelsen av denne politikken. Kjetil Tronvoll mener at forholdet mellom landene ikke kan komme tilbake til slik det var, før det har kommet nye mennesker i systemet⁴⁹. Fordi forholdet Norge har med Etiopia er så preget av enkeltpersoner i byråkratiet, er det vanskelig å generalisere til andre case. Andre bistandsgivere har ikke vært så preget av at det er noen få personer som har stått for hele politikken. Dette er noe som er unikt i forholdet mellom Norge og Etiopia.

Dette caset kan det være interessant åstudere igjen om noen år, fordi det fortsatt er så ferskt at dokumenter om krisen fortsatt blir utelatt fra offentligheten. Ved å få mer tilgang på materiale, vil en også få et klarere bilde av det som faktisk skjedde under og etter krisen. En kan på den måten trekke en klarere tråd gjennom tidsperiodene og dermed få tydeligere får frem hvorfor den diplomatiske krisen mellom landene skjedde, og hvordan håndteringen har vært i etterkant.

⁴⁹ Samtale med Kjetil Tronvoll 31/8-09

Kildeliste

African Union (2009): *Intergovernmental Authority on Development. History of IGAD.* , lest 15. November 2009. URL: <http://www.african-union.org/root/au/recs/igad.htm>

Allison, Graham T. (1999): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", kapittel 3 i Paul R. Viotti og Mark V. Kauppi (red.) , *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston: Allyn and Bacon. 3. Utgave

Allison, Graham T. og Phillip Zelikow (1999): *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 2. Utgave

Den norske ambassaden i Addis Abeba (2009): *Hektiske, men produktive dager for statssekretæren i Etiopia.*, lest 14.10.2009 URL: http://www.norway.org.et/Norsk/norsk/intervju_Raymond

Ayoob, Mohammed (1984): "Security in the Third World: the Worm about to Turn?", i *International Affairs (Royal Institute of Foreign Affairs 1944-)*, vol 60, nr 1, vinter 1983-1984, side 41-51

Barston, Ronald P. (1973): "Introduction", kapittel 1 i Raonald P. Barston (red.) *The Other Powers. Studies in the Foreign Policies in Small States*. London: George Allen & Unwin Ltd., side 13-28

Bátora, Jozef (2005): "Public Diplomacy in Small and Medium-sized States: Norway and Canada", Discussion Papers in Diplomacy. Netherlands Institute of International Relations" Clingendael. Mars 2005

Bendor, Jonathan og Thomas H. Hammond (1992): "Rethinking Allison's models", i *The American Political Science Review*, vol. 86, nr. 2, juni 1992, side 301-322

Bistandsaktuelt (2007a): *Norge beklager ingenting*, publisert 20.09.2007

Bistandsaktuelt (2007b): *Diplomatisk krise Norge- Etiopia*, publisert 20.09.2007

Bredin, Miles (2005): *The Roots of Modern Government in Ethiopia*. Addis Abeba: UNOCHA Pastoralist Communication Initiative

Buzan, Barry og Ole Wæver (2003): *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press

CBC News (2007): *Sudan expels top Canadian, European diplomats*. Publisert 23/8-07 URL: <http://www.cbc.ca/world/story/2007/08/23/sudan-diplomats.html>

Clapham, Christopher (2007): "Regional Implications of the Eritrea-Ethiopia Boundary Dispute", *Conference on the current Peace and Security challenges in the Horn of Africa*. 12.-13. Mars, side 67-77

Compareti, Matteo (2002): *The Sasanians in Africa*. Transoxiana, juli 2002. URL: <http://www.salvador.edu.ar/transox/0104/sasanians.html>

Dagsavisen (2007): *Intet å beklage overfor Etiopia*, publisert 30.08.2007

Danielsen, Egil (1964): *Norge-Sovjetunionen. Norges utenrikspolitikk overfor Sovjetunionen 1917- 1940*. Oslo: Universitetsforlaget

Dobinson, Kristin og Gair Dale (2000): "Den norske ryggsekk. En analyse av "norsk" fredsdiplomati", kapittel 2 i Geir Dale mfl. *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk.*, Oslo: Spartacus

Ellingsen, Berit (2008): *Religion og konflikt ved Afrikas Horn*. Publisert 6. desember 2008. URL: <http://www.forskning.no/artikler/2008/desember/202820>

Faye, Micheal L., JohnW. McArthur og Jefferey D. Sachs (2004): «The Challenges Facing Landlocked Developing Countries», *Journal of Human Development*, vol. 5, nr. 1, mars 2004

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. London: MIT Press

Gerring, John (2004): "What is a Case Study and What is it Good for?", i *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association*, Vol. 98, Nr. 2, side 341- 354

Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath og Daniel Schwarz (2005): *Swiss Foreign*

Policy. Foundations and Possibilities. New York: Routledge.

Goldstein, Joshua S. (2004): *International Relations*. New York: Longman, 5. utgave

Golstein, Joshua S. (2004): *International Relations*. New York: Langman, 5. utgave

Gore-Booth, Lord (1979): *Satow's Guide to Diplomatic Prattice*. Essex: Longman group UK Limited. 5. utgave

Hansen, Kjetil Fred og Axel Borchgrevink (2006): "Cutting Aid to Promote Peace and Democracy? Intensions and Effectiveness of Aid Sanctions", *The European Journal of Develoment Research*, 18:4, 622-641

Henze, Paul B. (2000): *Layers of Time: a history of Ethiopia*. London: Hurst

Hey, Jeanne A.K. (2003): "Introduction Small State Foreign Policy", kapittel 1 I Jeanne A.K. Hey (red.) *Small States in orld Politics: Explaining Foreign policy Behaviour*. London: Lynne Rienner Publisher Inc., side 1-11

Holsti, K.J. (1992): *International Politics. A framework for analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 6.utgave

Hovi, Jon og Bjørn Erik Rasch (1996): *Samfunnsvitenskapelige analyseprinsipper*, Bergen:Fagbokforlaget, 1.utgave

Hudson, Valerie M. og Christopher Vore (1995): "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow", *Mershon International Studies Review*, Vol. 39, Nr. 2, oktober 1995, side 209-238

Institute For Security Studies, Tshwane Sør-Afrika (2009): *Relations with neighbours*, URL:

http://www.issafrica.org/index.php?link_id=14&slink_id=5255&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3

Jackson, Richard (2007): "Regime security", kapittel 9 i Alan Collins (red.) *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press

Jacobsen, Gunnar (2005): *Landprofil 2005: Etiopia*. Fellesrådet for Afrika, publisert 09.05.05 URL: <http://www.afrika.no/Detailed/9728.html>

Jakobsen, Gunnar (2006): *Demokratisering i Etiopia, Via Dolorosa? En analyse av norske innsatsområder i Etiopias demokratisering*, Doktoravhandling i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier, Universitetet i Oslo

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Kristoffersen (2006): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. :Abstrakt, 3.utgave

Keller, Edmond J. (1992): "Drought, War and the Politics of Famine in Ethiopia and Eritrea", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, Nr. 4, desember 1992, side 609-624

Knutsen, Torbjørn L. (1997): "Norsk utenrikspolitikk som forskningsfelt", kapittel 1 i Thorbjørn L. Knutsen, Gunnar Sørbo og Svein Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*, Oslo: Cappelen Akademiske Forlag AS, 2. utgav, side 18-49

Kunnskapssenteret(2004): *Eksploderende design. Når brukes eksplorerende design?* Publisert 23/8- 04

URL: <http://www.kunnskapssenteret.com/articles/2515/1/Eksplorerende-design/Eksplorerende-design.html>

Landinfo (2008): *Etiopia*. Publisert 03.04.2008 URL: <http://www.landinfo.no/index.gan?id=486&subid=0>

Landinfo (2009): *Somalia*. Publisert 15.07.2009 URL: <http://www.landinfo.no/index.gan?id=114&subid=0>

Les Nouvelles d'Addis (2006): Interview with Dawud Ibsa Ayana, Chairman of Oromo Liberation Front, 26.mars 2006

URL: http://www.lesnouvelles.org/P10_magazine/15_grandentretien/15050_itvOLF/15050_itvOLF_eng.html

Liland, Frode og Kirsén Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie*.

1989-2002: *På bred front.*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Negash, Tekeste og Kjetil Tronvoll (2000): *Brothers at War. Making Sense of the Eritrean- Ethiopian War.* Oxford: James Currey Ltd

Norad (2009a): *Bistandskanaler og roller.* Lastet ned 28/8- 09

URL:<http://norad.no/Om+bistand/Bistandskanaler+og+roller>

Norad (2009b): *Historikk.* Lastet ned 28/8-09 URL:<http://norad.no/Om+Norad/Historikk>

Pausvang, Siegfried (2003): «Etiopia- valg og menneskerettigheter etter ti år med demokratisering», i *Hvor hender det?*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt, årgang 2002-2003, 3. februar 2003

Pausvang, Siegfried (2004): *Landprofil 2002-2003. Etiopia.* Fellesrådet for Afrika, publisert 22.01.2004 URL: <http://www.afrika.no/Detailed/4688.html>

Rabben, Magne Brekke (2007): *Fra vennskap til brudd: Forholdet mellom Norge og Kenya ca 1984- 1990.* Masteroppgave i historie ved institutt for historie og klassiske fag, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Ruud, Arild Engelsen og Kirsten Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie. 1975- 1989: Vekst, velvilje og utfordringer,* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Simensen, Jarle (2003): *Norsk utviklingshjelps historie. 1952-1975: Norge møter den tredje verden,* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Stokke, Olav (1975): *Norsk utviklingsbistand: målsetninger og retningslinjer for kanaliseringen: bistandsstrukturen.* Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt

Stortingsmelding nr. 21 (1999-2000): *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter*

Stortingsmelding nr. 35 (2003-2004): *Felles kamp mot fattigdom.En helhetlig utviklingspolitikk*

Stortingsmelding nr. 15 (2008-2009): *Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk.*

Sudan Tribun (2007): *Ethiopia reportedly accuses Norway for aiding terrorists*.

Publisert 12.09.07

Sverdrup, Jakob (1996): *Inn i storpolitikken. 1940- 1949*. Oslo: Universitetsforlaget

Tareke, Gebru (2000): "The Ethiopia-Somalia war og 1977 revistited", i *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 33, Nr. 3, side 635-667

Terlinden, Ulf (2004): *IGAD- Paper Tiger facing Gigantic Tasks*. Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Berlin, februar 2004, side 1-21

URL: <http://www.ulf-terlinden.de/docs/Terlinden2004-IGAD-engl.pdf>

Thune, Henrik og Torgeir Larsen (2000): "Utvikling uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske krefter i små staters utenrikspolitikk", kap 3 i Geir Dales (mfl), *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag AS, side 70- 89

Tronvoll, Kjetil og Øyvind Aadland (1995): *The Process of Democratisation in Ethiopia. An Expression of Popular Participation or Political Resistance?*, Human Rights Report, nr 5, august 1995. Oslo: Norwegian Institute of Human Rights

Tronvoll, Kjetil (2009): *The Lasting Struggle for Freedom in Eritrea. Human rights and political development, 1991- 2009*. Oslo: The Oslo Center for Peace and Human Rights

U.S Department of State (2009): *Background note: Ethiopia*, juni 2009,

URL: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2859.htm>

Utenriksdepartementet (2001): Bakgrunnsnotat om Etiopia. Rapport, publisert 10.9.01

Utenriksdepartementet (2002): Norsk bistand i fokus. Rapport, publisert 27.06.02

Utenriksdepartementet (2005): Stortingsproporsjon nr 1. (2004-2005)

Utenriksdepartementet (2006a): Stortingsproporsjon nr.1 (2006-2007)

Utenriksdepartementet (2006b): *Etiopia*. Lastet ned 6/6-09

http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/Årsrapporter/etiopia_norsk.pdf

Utenriksdepartementet (2007): *Eritrea og Norge fortsetter samarbeidet om fredsprosessen i Sudan*. Publisert 24.01.07

Utenriksdepartementet (2008): *Somalia*, publisert 21.01.08

URL:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Somalia.html?id=446162

Utenriksdepartementet (2009a): *Etiopia. Bilaterale forbindelser*.

Utenriksdepartementet (2009 b): *Fredsprosesser*. URL:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fred_og_forsoning/fredsprosesser.html?id=115241

Utlendingsdirektoratet (2008): *Asylpraksis- Etiopia*, publisert 25.09.08

URL: <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={7A33A1C9-E383-49F6-92D6-F555D80F8870}>

Utenriksnemda (2004): *Menneskerettighetene setter standard*. Publisert 10/6-04.

URL: <http://www.une.no/Menneskerettigheter/Menneskerettighetene-setter-standard/Post.aspx>

Viotti, Paul R. og Mark V. Kauppi , *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism and Beyond*. Boston:Allyn and Bacon. 3. Utgave

VG (2007): *Bistand til Etiopia blir trolig redusert*. Publisert 29.08.2007

Webber, Mark og Michael Smith (2002): "The Implementation of Foreign Policy", kapittel 4 i Mark Webber og Michael Smith (red.), *Foreign Policy in a Transformed World*, Essex: Pearson Education Limited, side 79- 104

Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications, Inc. 3. utgave

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.) (1997):
Statsvitenskapelig leksikon, Oslo: Universitetsforlaget

Østerud, Øyvind (2007): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget. 4. utgave

Utenriksdepartementets arkiv:

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 6. Arkivkode 34.4.44 Etiopia- Norge. Politikk. 1.1. 90- 31.5.94

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Bind 1. Arkivkode 302.77/214 Etiopia. Norges forhold til andre land, regioner og ikke anerkjente. 1.6.94- 2.9.95

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.77. Etiopia 1997. Norge. Forholdet. 20.4.1998-13.10.1998

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.77. Etiopia Norge. Politiske forhold 2002 2003 2004. 31.1.2002- 28.9.2004

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7 Norges forhold til andre stater, regioner og ikke-ankjente land. 5.5.2006- 17.11.2006

Utenriksdepartementet. Arkiv 1. Arkivkode 302.7 Norges forhold til andre stater, regioner og ikke-ankjente land. 6.12.2007- 13.12.2007

Intervjuede:

04.06.09 Axel Borchgrevink

04.06.09 John Harald Lie

24.08.09 Amsale Temesgen

24.08.09 Tewodros Kebede

31.08.09 Kjetil Tronvoll

27.10.09 Raymond Johansen